

LES ÉVOLUTIONS EN FRANCE DANS LA THÉORIE ET LES PRATIQUES D'UNE GESTION TERRITORIALE DU RISQUE : L'APPLICATION AU CAS DES INONDATIONS

Catherine Carré

Armand Colin | Annales de géographie

2006/2 - n° 648
pages 133 à 153

ISSN 0003-4010

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2006-2-page-133.htm>

Pour citer cet article :

Carré Catherine , « Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque : l'application au cas des inondations » ,
Annales de géographie, 2006/2 n° 648, p. 133-153. DOI : 10.3917/ag.648.0133

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque: l'application au cas des inondations

Transformation in French theory and practices hazard policy: the case of floods

Catherine Carré

Institut de géographie, université de Paris 1

Résumé

L'auteur part du constat du caractère incertain et évolutif de la gestion des risques, dans sa théorie et dans sa pratique. Cela est en partie dû à l'aspect très récent d'une véritable gestion des risques, la prise en main de cette gestion par les acteurs territoriaux se combinant difficilement à une action traditionnelle de l'État et des collectivités territoriales de sécurité civile. Les plans de prévention des risques ont été d'abord perçus par les collectivités territoriales comme une tentative de reprise en main centralisatrice de l'État. Actuellement, dans un contexte de retour d'expérience, plusieurs formes d'actions accompagnent et complètent les PPR. Il s'agit de redéfinir les compétences et les moyens entre l'État et les collectivités territoriales, à l'intérieur des collectivités, et entre les acteurs publics et privés. L'enjeu est de permettre l'intégration du risque inondation dans le développement des territoires pour qu'il ne soit plus seulement un frein au développement mais aussi un moteur de projets.

Abstract

The aim of this paper is to reexamine hazard policy in France, which has been perceived as relying on a strong public doctrine and practice. To the contrary, this paper will show that public hazard policy is at its start and has been deeply changed for the past ten years. The present lack of a real preventive policy is certainly the first explanation. Central and local governments have developed a civil security policy through the last century, based on crisis responses but in a total ignorance of preventive actions and hazard culture applied to a territory. The local and regional communities are in an almost complete lack of civil evacuating plans and public information. Since 1995, the State has decided to limit the urbanization in the river bed and its flooding area. This has been done without any kind of real negotiation with the local authorities, in a climate of mutual suspicion and hostility. Recently, the central government has been promoting different actions to help the local communities in maintaining their development, based on short term and long term actions, in a sustainable perspective.

Mots-clés

Gestion territoriale, expertise, projet local de prévention des risques, maître d'ouvrage, mesures prescrites.

Key-words

Territorial hazard policy, expertise, local plan, building prescriptions, equipment owner.

Introduction

La gestion des risques naturels est souvent présentée en France comme une action encadrée par une solide doctrine et une pratique administrative rigoureuse. Plusieurs éléments contribuent à donner cette impression : l'importance des moyens humains et matériels, déployés par les services de la protection civile lors des catastrophes très médiatisées, et la mise en œuvre de Plan de Prévention des Risques majeurs (PPR) par les services de l'État, s'appuyant sur des textes de lois — la loi Barnier de 1995 complétant les lois de 1987 et de 1982 —, avec une cartographie réglementaire interdisant ou restreignant la construction dans les zones à risque fort. Derrière cette représentation, la réalité est celle d'une théorie qui se cherche, avec une doctrine des services centraux qui se construit et se précise depuis 1995, et des pratiques où les réseaux d'acteurs se mobilisent en fonction des crises et des projets territoriaux.

L'évolution en cours de la gestion des phénomènes naturels depuis les années 1980 a correspondu au passage d'une politique de protection civile et de traitement des catastrophes à une politique de gestion des risques. À la fin des années 1990 on constatait une absence de documents réglementaires, dont cartographiques, se rapportant à la connaissance des risques et à leur gestion : en Martinique, en dépit des menaces qui pèsent sur le territoire, il a fallu attendre 1999 pour que le BRGM élabore les atlas communaux d'aléa, les PPR y sont les premiers documents réglementaires réalisés (Olivier Cospar *et alii*, 2003). Dans son rapport au premier ministre en 2000, Yves Dauge précise que 20 000 communes sont concernées par un ou plusieurs aléas mais que moins de 20 % des dossiers communaux synthétiques et moins de 2 % des documents d'information communale sur les risques majeurs ont été réalisés. Les services de l'État ont d'abord répondu à un besoin d'évaluation du risque, de l'aléa et de la vulnérabilité.

Il existe cependant des tensions entre la théorie et la pratique dans la gestion des risques. L'exemple des inondations nous montre, d'une part, un discours officiel qui prône la réduction des dommages grâce aux PPR et la concertation du public et, d'autre part, une réalité de terrain où cette concertation est très inégale, souvent inexistante, et où les attentes des acteurs locaux portent sur le devenir et donc l'aménagement des terrains inondables. Le propos de cet article est de revenir sur ces tensions entre théorie et pratiques. Il nous semble que nous sommes actuellement dans une nouvelle phase de la gestion du risque inondation : les acteurs publics ne doivent plus seulement évaluer le risque mais, au-delà de la détermination du coût du risque et des actions à entreprendre, déterminer le niveau de risque contre lequel ils acceptent de se prémunir... et qu'ils consentent à financer. C'est ainsi que l'État a commencé par imposer très fermement les principes d'un affichage clair du risque et de sa réduction, par la cartographie des PPR et une réglementation forte. Puis, progressivement, ses

services ont entrepris avec les collectivités de réfléchir sur les possibilités de concilier la sécurité des habitants, la réduction des dommages et le maintien d'un développement des territoires concernés.

1 Surmonter les tensions entre théorie et pratique dans la gestion des risques d'inondation: vers une nouvelle approche plus territoriale?

La conception actuelle de la gestion des risques est celle d'une gestion globale, impliquant tous les acteurs d'un bassin de risque (collectivités, entreprises, habitants) à travers des mesures coordonnées de protection, de prévention et d'information. C'est ainsi que le ministère de l'environnement et du développement durable précise que l'État n'est pas le seul acteur de la prévention et qu'il ne saurait s'afficher comme tel. «Si, à travers le PPR, il vise à intégrer la prise en compte du risque dans les documents régissant l'occupation des sols, il n'a pas vocation à se substituer aux populations, aux associations de propriétaires, aux collectivités ou leurs groupements, pour définir une stratégie de protection, même à travers les mesures collectives de prévention qu'il pourrait prescrire dans le PPR» (Guide PPR, MEDD). Cela a entraîné des changements radicaux dans l'approche de la perception des risques et de leur gestion. La vision du risque ne se limite plus aux dommages et aux dangers mais à une recherche d'équilibre entre avantages et inconvénients des prises de risques. Les actions fonctionnent sur une mobilisation dans le long terme des partenaires publics et privés (tab. 1).

1.1 Une gestion territoriale suppose de passer de la gestion de la crise à celle du risque, avec la remise en cause du «tout sécurité civile»

Pour J.-G. Palodiau, la France valorise à l'excès les politiques de sécurité civile. L'opérationnel des secours, la gestion des crises et les fournitures d'indemnités restent prioritaires. «En pratique: planifier, mobiliser les services nationaux et locaux (police, hôpitaux, pompiers, etc.) disposer d'effectifs et de matériels d'intervention; alerter les populations; sécuriser les réseaux d'eau, d'électricité, téléphoniques; enfin, indemniser au nom de la solidarité nationale» (Palodiau, 2003).

Cette valorisation est liée aux bénéfices politiques d'une intervention publique très visible et rassurante, lors d'une crise. «Les achats de camions rouges, les constructions de casernes fournissent des preuves manifestes du souci des élus et des fonctionnaires d'assurer la sécurité des citoyens». À l'inverse, entretenir les réseaux d'assainissement pour éviter qu'ils ne débordent lors des orages, assurer l'entretien des digues et le curage des rivières sont des opérations coûteuses et peu visibles, et donc peu profitables politiquement. L'absence de catastrophes prédispose à oublier l'importance de ce type d'intervention. Ce type d'analyse vient encore de se vérifier cruellement lors des inondations du Rhône en Camargue, en décembre 2003. Face à la relative efficacité des moyens mis en œuvre par

Tab. 1 La conjonction des acteurs et des mesures de gestion des risques (France, 2003).
Actors' coordination and preventive measures in hazard policy, France, 2003.

OBJECTIFS	ACTEURS	MESURES – DOCUMENTS
Sécurité des personnes Protéger les vies humaines dans les secteurs habités	Communes (Fonds de prévention des risques naturels majeurs) État, communes Entreprises, concessionnaires	<ul style="list-style-type: none"> < Mise en œuvre de la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur (article 11 de la loi du 2 février 1995) si les mesures de sauvegarde et de protection sont plus coûteuses que les indemnités d'expropriation < Alerte (surveillance, diffusion) < Mise en place de dispositifs d'alerte, d'évacuation par les communes: <i>plan de secours ou plan de sauvegarde</i>
Pérenniser la sécurité et la prévention par l'information	Services de l'État Communes Collectivités territoriales services départementaux de l'État Communes DIREN, conseils généraux syndicats mixtes, communes	<ul style="list-style-type: none"> < Information préventive: <ul style="list-style-type: none"> - DDCM, - DCS < Incription dans les documents d'urbanisme (<i>PLU, SCOT</i>, porté à connaissance) < Entretien des reliefs de crues < Réalisation et diffusion d'affiches de zones inondables, d'études hydrologiques
• Diminuer la vulnérabilité des hommes et des biens aux inondations • Atténuer les conséquences humaines et économiques d'une crue dans les zones déjà urbanisées	Services de l'État communes communes aides de l'État (Fonds de prévention, OPAH) CCI, CAUE	<ul style="list-style-type: none"> < Prescriptions dans les <i>PPR</i> < Prescriptions dans les <i>PLU</i> < Action volontaire des collectivités : travaux de protection, entretien < Action volontaire des particuliers travaux de mise en sécurité des personnes et des biens (travaux de protection, dispositifs d'alerte locaux, aménagement de zones refuges)
Préserver les zones inondables de l'extension de l'urbanisation	État	<ul style="list-style-type: none"> < Dans les documents d'urbanisme révision des <i>PLU, R 111-2</i>, < Dans les documents de prévention des risques (<i>PPR, R 111-2</i>), par des projets d'intérêts généraux (<i>PIG</i>)
• Préserver et restaurer les fonctions et les qualités environnementales des cours d'eau et des zones inondables • Améliorer la gestion des écoulements et les volumes des crues à l'échelle des bassins	collectivités locales aides de l'État communes, syndicats mixtes	<ul style="list-style-type: none"> < Mesures de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau: <i>plan décanal de restauration des cours d'eau</i> < Mesures de restauration des capacités de stockage des zones inondables non urbanisées < diminution et ralentissement des ruissellements et des écoulements: casters < Chambres d'agriculture, SAFER, financements de l'<i>UE</i>, des agences agri-environnementales < charte d'environnement, agenda 21, <i>plan de l'évelopement local</i>

Source : C. Carré, d'après le *Guide PPR, MATE, 1997.*

l'État pour évacuer les populations, les élus ont rappelé les défauts de conception des digues et surtout leur manque d'entretien comme responsables de l'ampleur des dégâts.

La nécessité de la sécurité civile n'est pas discutable, elle est nécessaire mais elle doit accompagner le traitement des causes et des conséquences des modes d'occupation des territoires dans le déclenchement et l'aggravation des aléas. Aujourd'hui, l'importance excessive donnée à la sécurité civile ne va pas forcément dans le sens d'une prévention des risques. « La garantie de la sécurité civile et des secours prédispose à prendre plus de risques environnementaux ou à les mettre sous la table » (Padioletti, 2003). L'oubli des crues et de leur répétition, l'ignorance des dangers par les habitants sont renforcés par la plus grande mobilité des populations (Veyret, 2001). Une partie seulement des municipalités sont capables aujourd'hui de fournir à leurs concitoyens les documents d'information sur les risques, pourtant obligatoires. L'efficacité d'un PPR, de la mise en place d'un dispositif d'alarme n'est réelle que s'il existe une pérennité des mesures de contrôle des constructions et de l'entretien des équipements, lors de la délivrance des permis de construire ou de l'exercice des plans de secours. La sûreté des territoires face aux inondations suppose donc une pratique continue et repose sur des engagements collectifs entre acteurs publics et privés.

1.2 Sortir de la contradiction entre réduction des dommages et développement des zones inondables

L'approche actuelle de la gestion des risques est territoriale dans la mesure où elle suppose une réflexion de l'ensemble des acteurs d'un lieu (communes, groupements de communes) sur les relations entre leur mode d'occupation du sol et le fonctionnement des hydrosystèmes. L'acceptation de l'inondabilité des lits majeurs est inscrite dans la loi de 1995. Elle s'appuie sur une approche globale des cours d'eau dont il faut respecter les variabilités spatio-temporelles et ainsi reconstituer les espaces de liberté. Le principe même d'accepter les extrêmes hydrologiques est une nouvelle donne scientifique et sociétale caractéristique des années 1990. « Il est maintenant admis par une fraction croissante de la communauté scientifique que la recherche et les démarches de gestion innovantes doivent se tourner vers la prise en compte des extrêmes hydrologiques en tant que composantes fonctionnelles nécessaires à la pérennisation des écosystèmes aquatiques et riverains » (Bravard, 2000). Cela se traduit dans les PPR par des objectifs de préservation et de restaurations des fonctions et des qualités environnementales des cours d'eau et des zones inondables: « Le PPR permet en outre de préserver le *capital d'inondabilité* que représentent les zones d'expansion des crues, dans l'attente de leur restauration éventuelle (remise en communication avec le lit mineur par exemple), voire de leur aménagement pour en accroître les capacités de stockage (en réalisant des casiers par exemple) » (MATE, 1997). Cela débouchait sur la règle d'or du ralentissement dynamique qui avait émergé de l'analyse internationale (Oberlin,

1995). Le concept «d'inondabilité» proposait d'inonder volontairement et de façon contrôlée des zones de l'amont, peu valorisées et aménagées à cet effet, pour protéger des enjeux forts à l'aval (ville, zone industrielle, etc.). L'idée complémentaire de ralentissement dynamique des crues est que le débit maximal d'une crue peut être laminé par des stockages successifs en série situés parallèlement à la rivière et fonctionnant dans une fourchette de débits prédéterminés. L'application de ce principe devenait progressivement possible au fur et à mesure que les scientifiques évaluaient les effets des cumuls à l'aval.

Pour autant, les PPR ont davantage été conçus comme des outils de réduction des dommages que d'aménagement des territoires. Pour comprendre la soudaineté des instructions des PPR par les services de l'État à la fin de l'année 2000, certains auteurs ont mis en avant la modification du code des assurances et la décision de modulation de franchise pour limiter le montant des indemnisations des catastrophes naturelles (Dubois-Maury, 2002).

L'opposition très forte des élus aux PPR est venue en partie de la dénonciation de l'absence de concertation avec les services de l'État et du manque d'information de la société civile (Pottier *et alii*, 2004). Les élus ont relayé les craintes des particuliers, dont les terrains constructibles sont situés en zone inondable et qui constataient alors une perte de leur droit et de leur valeur patrimoniale; quant aux communes, elles assistaient au gel ou à la disparition de zones potentielles d'extension et à la remise en cause d'investissements non rentabilisés. La concertation avec les populations était pourtant prévue dans la loi Barnier, le PPR étant conçu comme un document de concertation et la méthodologie PPR invitant les élus locaux à discuter puis à valider le travail des services instructeurs, tout en jouant un rôle d'intermédiaire avec la société civile. Néanmoins, à la différence de la Grande Bretagne, il n'existe pas d'institutionnalisation de la concertation ni de procédures pour rendre opérationnelle la démarche (Reliant, 2004). Les réunions de concertation organisées par les DDE avec les habitants sont souvent venues une fois les PPR réalisés, l'avis des habitants n'étant formellement requis qu'au moment de l'enquête publique. De leur côté, les services de l'État interrogés estiment qu'ils ont fait leur travail et déplorent, lors des réunions, le peu de présence et les écarts entre les attentes de la puissance publique et celles des habitants.

Le tournant actuel dans la gestion du risque inondation est marqué par la transformation des relations entre les élus et les services centraux de l'État. Le mouvement de confrontation, parfois violente, est en train lentement de s'inverser vers une concertation, les élus ayant perçu les enjeux d'aménagement que représentaient les PPR. Le ministère de l'environnement et du développement durable a donc entrepris avec les associations d'élus (Eco Maires, Fédération des maires des villes moyennes, Association des maires ruraux de France, etc.) de faire passer l'idée qu'il était possible et nécessaire de «transformer les contraintes posées par l'existence de ces risques en véritables atouts pour un avenir durable» (MEDD, 2003).

Présenter l'aléa comme atout patrimonial aboutit à un renversement dans la caractérisation du risque. D'un phénomène complètement négatif, le risque acquiert une double qualité positive et négative, ce que Jean-Gilles Padioletto appelle «un phénomène à la Janus», recouvrant tout à la fois des dangers et des dommages et, avec non moins d'évidence et de force, des éventualités de réussites et de bénéfices (2000). Cette caractérisation permet d'apprécier autrement les demandes de développement des communes, à commencer par le maintien ou la poursuite de l'urbanisation en zone inondable. Il s'agit de voir les territoires en fonction de leurs opportunités d'usage. Cependant cette appréciation varie fortement selon les acteurs : elle passe d'une conception assez restrictive défendue par les services de l'État à des positions beaucoup plus volontaristes de collectivités territoriales. Dans ses recommandations de mesures de prévention des PPR inondations (MATE, 2002), le MATE met en avant les potentialités écologiques, environnementales et économiques des plaines alluviales inondables, «alternatives à des valeurs qui découleraient de l'urbanisation» : parcs urbains, base de loisirs, pérennisation d'activités comme l'agriculture et l'élevage. À l'opposé, certaines collectivités rappellent le capital économique et social que constituent les concentrations urbaines des vallées. Stopper l'urbanisation des grandes vallées fluviales pour autoriser l'essor urbain des plateaux ne leur paraît pas forcément un gain, ni économique ni même environnemental, si l'on compare le coût des inondations à celui de l'explosion des lotissements périurbains en termes de développement durable. Dans le Val de Loire, l'urbanisation des communes entre Orléans et Tours s'est faite dans la vallée. L'extension récente sur les plateaux se traduit par des coûts de réseaux élevés, un sous-équipement des communes en services publics et privés, et des ménages entièrement dépendants de l'automobile. La position actuelle des services de l'État est d'interdire toute construction nouvelle dans les zones inondables. À l'inverse, pour les communes de l'agglomération de Tours, riveraines de la Loire, il s'agit de maintenir ce capital urbain en diminuant la vulnérabilité des biens et des personnes et en jouant sur les solidarités entre les communes du val et celles du plateau.

2 L'évolution des théories et des pratiques selon des principes de réalité et de pragmatisme dans l'action publique

Pour expliquer ce que nous avons interprété comme une nouvelle phase dans la gestion du risque inondation, nous pouvons nous appuyer sur l'analyse du jeu d'aller-retour depuis 20 ans, de la théorie à la pratique, entre les services de l'État et les collectivités locales, au fur et à mesure des retours d'expérience. Il ressort que la transformation de la gestion du risque est profondément contrainte par la limite des moyens de l'État ; elle relève aussi d'un partage des compétences entre les collectivités territoriales et les services de l'État.

2.1 Les services de l'État confrontés au manque de moyens...

Depuis la fin des années 1990, les services de l'État sont confrontés à une banalisation des risques. Les risques fréquents sont désormais traités dans les PPR et indemnisés par la loi du 13 juillet 1982 sur les catastrophes naturelles. Or l'article 1 de la loi expose que sont considérés comme effets des catastrophes naturelles «les dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante *l'intensité anormale d'un agent naturel*, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises».

Un exemple de banalisation du risque est donné par l'évolution de l'indemnisation de l'inondation par ruissellement urbain. Le risque d'inondation par ruissellement urbain a longtemps été considéré comme un problème technique, relevant de l'assainissement, que le renforcement des réseaux pouvait seul résoudre. Il peut être considéré comme un risque fréquent dans la mesure où les tuyaux d'assainissement ont généralement été dimensionnés depuis la fin du XIX^e siècle pour recevoir une pluie de retour décennale. Pourtant, il est maintenant considéré comme une forme particulière d'inondation, indemnisée au titre de la loi de 1982. Les catastrophes de Nîmes (octobre 1988) et de Vaison-la-Romaine (septembre 1992) ont généré des dégâts tels que l'inondation de ruissellement a été promue au rang de risque naturel prévisible majeur. Actuellement les arrêtés de «catastrophes naturelles» concernent en majorité les communes soumises à ce type de risque (Coplain, 2001). Ensuite, les préfets tenant compte de la réforme du code des assureurs et de la modulation de franchise (arrêté interministériel du 5.9.2001) ont engagé l'élaboration des PPR ruissellement périurbain.

Cette banalisation des catastrophes naturelles par les risques fréquents se traduit par des coûts croissants d'indemnisation pour les assureurs et, pour l'État, par l'obligation de couvrir les territoires de PPR. Pour le risque inondation par ruissellement pluvial, un diagnostic à la fin des années 1990 recensait, dans 30 départements du sud, 2 600 communes concernées. Pour l'ensemble des risques, 14 000 communes étaient comptabilisées à partir des déclarations de catastrophe naturelle. L'approche actuelle du MEDD consiste à croiser les types d'aléa et d'enjeux, pour distinguer les zones d'aléa et d'enjeux faibles ou moyens des zones d'aléa et des enjeux forts, ceux-là seuls entraînant la réalisation de PPR. Pour les risques faibles et moyens, il appartient désormais aux collectivités d'intégrer les mesures de gestion des risques dans les documents d'urbanisme. C'est ainsi que le CETE du Sud-Ouest a travaillé avec les communes du bassin d'Arcachon pour intégrer le ruissellement pluvial dans les PLU et éviter la prescription d'un PPR (Le Pape, 2003). C'est en gardant à l'esprit le manque de moyens de l'État que l'on peut comprendre l'incitation actuelle du MEDD auprès des collectivités à faire de la gestion des inondations une donnée d'usage de leurs projets territoriaux.

Le report du coût de l'inondation sur les collectivités locales passe aussi par la modification des normes pour les équipements publics. La fréquence d'inondation indiquée par la norme est le seuil au-delà duquel on quitte le domaine de l'assainissement pour entrer dans celui des risques. La norme actuelle NF-EN 752-2 remonte le niveau de performance à atteindre en milieu urbain puisqu'elle considère que les équipements d'assainissement devront accepter en zones résidentielles une pluie de retour 20 ans, en centre ville 30 ans, et 50 ans dans les passages souterrains (CERTU, 2003).

L'absence de moyens des services de l'État, la situation sur le terrain de sous administration, se retrouvent dans le manque de concertation. Dans les Yvelines, Le projet de PPR des Yvelines est consultable depuis 2004 mais l'enquête publique ne débutera qu'en 2005 car la DDE n'a pas les moyens de lancer cette enquête plus tôt. Les problèmes de coûts financiers et organisationnels s'ajoutent à l'absence de procédures précises fixant les règles et les finalités du débat entre experts et services de l'État d'un côté, non spécialistes et représentant politiques de l'autre.

...et aux conditions de l'expertise dans l'élaboration des PPR

Pour expliquer l'absence de concertation entre les collectivités et les services de l'État on a longtemps dénoncé la domination des experts de l'État, dont les ingénieurs, sur l'expertise, à travers les cartographies des aléas (qu'il s'agisse des inondations, des mouvements de terrain, ou de la sécheresse). Bernard Barraqué (1994) a expliqué que l'irresponsabilité des élus locaux «complaisamment dénoncée par les jacobins ordinaires» est la contre-partie de l'appropriation historique de l'expertise par l'État central en France. D'autres ont souligné l'intérêt des élus à garder un État bouc émissaire complaisant pour imposer les mesures contraignantes.

Cette situation de monopole de l'expertise s'est effondrée avec les crues catastrophiques depuis les années 1980 et la mise en accusation d'un certain nombre de fonctionnaires. Yves Dauge (2000) rappelle qu'il pèse sur les décideurs publics un risque à long terme de mise en cause de leur responsabilité au titre de leurs actions. «Cette spécificité française ouvre une possibilité de rattrapage pénal des auteurs longtemps après le jour de leur décision puisque le délit n'est consommé qu'au jour de l'accident. Ainsi la catastrophe de Vaison-la-Romaine a rattrapé l'ancien préfet du Vaucluse à la retraite depuis vingt ans. La prise de décision, comme l'absence de décision doit ainsi intégrer le risque juridique et les acteurs publics prendre en compte ce risque de poursuite permanent.» Ce risque s'éteint au plan pénal à la mort de l'auteur mais pas au plan civil, car il peut être reporté sur ses héritiers.

Aujourd'hui les techniciens de l'État reconnaissent volontiers ne plus avoir le monopole de l'expertise. On aboutit même à la situation inverse: les services de l'État sont devenus extrêmement frileux et pratiquent la politique du parapluie en réclamant études complémentaires sur études complémentaires, ou bien en refusant tout projet dès le plus petit doute, utilisant

particulièrement le principe de précaution. Cela est particulièrement sensible en zone urbaine pour l'application des méthodes alternatives avec le refus d'infiltration des eaux de ruissellement, pour protéger les nappes ou éviter les pollutions des sols, et le refus de réutilisation des eaux de pluie.

Toutefois, un des blocages de l'application des PPR reste la contestation de la cartographie et des zonages qui en résultent (Hubert *et alii*, 2001). Un certain nombre d'études soulignent que c'est sur ce point que les habitants et les élus contestent les PPR. Ainsi Gilles Brière pour le Parc régional du Luberon a constaté lors de l'étude de délimitation des zones inondables du bassin du Calavon que le diagnostic de départ indiquait un manque de confiance dans les études techniques et les experts en général.

Il faut donc revenir sur les pratiques de l'expertise dans l'élaboration des PPR. L'expertise s'appuie essentiellement sur l'étude de l'aléa. Technique-ment la cartographie est construite en s'appuyant sur des modèles hydrologiques, élaborés à partir de relevés sur le terrain, d'analyses de photographies aériennes et d'archives. La méthodologie du PPR permet à ce stade aux habitants de fournir des données aux experts, sous formes d'archives sur les événements passés ou de précisions topographiques.

Une fois les données collectées, les débits obtenus sont alors injectés dans un Modèle Numérique de Terrain (MNT). Le croisement entre les hydrogrammes fournis par le modèle hydrologique et le MNT permet de simuler l'écoulement dans le cours d'eau et les débordements dans le champ d'inondation. Ce travail permet de produire des cartes figurant les zones inondables pour des événements repères, qualifiés en fonction d'une probabilité d'occurrence statistique: 10 ans, 30 ans 100 ans et plus. Des erreurs parfois lourdes de conséquences sont liées à l'effet de seuil: «Lorsque le modèle, dans une zone plate, trace une limite de classe entre deux maisons parce que le MNT situe l'une dans 0,99 mètre d'eau et l'autre dans 1,01 mètre, cela pose un sérieux problème de crédibilité. Un MNT possède une précision altimétrique avoisinant les 0,50 mètre, plus ou moins suivant les modalités techniques ayant présidé à sa réalisation. De plus, il reproduit le terrain naturel à partir d'un maillage de points cotés entre lesquels sont réalisées des interpolations. Les marges d'erreur sont donc réellement sensibles à l'échelle d'une maison» (Brière, 1998). On comprend mieux alors l'opposition des habitants. Respecter une marge de recul comme y oblige le PLU pour éviter d'éborgner son voisin en ouvrant ses volets est une chose, accepter de grever son budget pour surélever sa maison au nom d'inondations hypothétiques sommairement mesurées et à peu près localisées en est une autre.

2.2 Vers la reconnaissance de la concertation comme élément indispensable de l'adaptation des territoires aux processus de gestion des risques

Il faut souligner ici le refus de l'État de mettre en cause les résultats de l'expertise dans la crainte d'une mise en cause de l'expertise elle-même.

L'État rappelle en effet que la délimitation spatiale de l'aléa repose sur une démarche d'expert (MATE, 2000). Il s'est prévenu contre tout recours contentieux en mentionnant la précision relative des résultats cartographiques, telle qu'une carte puisse être fausse à 20 cm près. Il n'est donc pas possible aujourd'hui pour des associations ou des collectivités d'attaquer un PPR auprès des tribunaux administratifs sur une erreur de zonage mais seulement sur des fautes de procédures.

Le repli des services de l'État du terrain de l'expertise a produit un vide dans lequel les collectivités se sont engouffrées. Certaines en profitent pour innover en matière de concertation: elles ont recours à des agences de communication, d'autres utilisent comme médiateur des acteurs publics reconnus à la fois par les services de l'État et par les collectivités, comme les syndicats mixtes, les institutions interdépartementales ou les parcs régionaux. Elles commencent à engager des contre expertises pour permettre aux habitants de s'associer aux résultats finaux: «A Robion, dans le Parc du Luberon, nous sommes descendus à l'échelle de la maison, ce qui n'est pas courant dans une étude réalisée sur un bassin de 1 000 km². Le protocole de révision comprenait l'établissement d'une liste limitative des cas individuels posant problème puis, sur cette base, la sélection des situations où les enjeux *réels* justifiaient une approche détaillée. Sur onze habitations prises en compte, six ont vu la classe d'inondabilité de leur terrain d'assiette modifiée, dont deux pour passer dans la classe supérieure. Dans les cinq autres cas, la situation est demeurée inchangée, y compris celui pour lequel l'enjeu du déclassement était le plus fort» (Brière, 1998). Ainsi remise à sa place, l'expertise a pu faire l'objet d'une adhésion, consciente et limitée certes, mais manifeste: à l'issue du processus, l'ensemble des vingt et une communes associées à la validation ont délibéré pour approuver la cartographie réalisée et exprimer leur accord à la transmission des documents aux services de l'État.

Dans la pratique les services de l'État n'ont pas les moyens d'assumer ce type de concertation ni n'exercent leur compétence à la bonne échelle (les départements étant trop grands). La question de l'expertise se résout ainsi non pas dans sa qualité même mais dans le choix du maître d'ouvrage de cette expertise. La prise en compte d'une amélioration de l'expertise se traduit par la demande du MEDD d'une meilleure définition de la vulnérabilité et aussi de l'insertion de la concertation à l'amont de l'expertise et non plus à son aval (*Guide de la concertation*, 2004).

2.3 Une incertitude persistante: la question du partage des responsabilités entre les acteurs

Si l'on suit le MEDD dans sa recommandation «de confronter la question des risques avec les stratégies futures en matière d'aménagement et de développement», cela suppose que les acteurs des collectivités d'un bassin de risque redéfinissent ensemble le partage des servitudes. Ainsi, l'entretien des digues, berges, bassins de retenue, le maintien des cultures sur les ver-

sants, nécessitent d'envisager autant les frais de fonctionnement que d'investissement pour en garantir la pérennité des usages. Quant aux aménagements des zones d'expansion des crues, ils représentent des enjeux fonciers forts pour les communes sur le territoire desquelles ils sont réalisés, au bénéfice quasi exclusif des communes de l'aval. L'approche actuelle de prévention des crues plébiscite les aménagements de ralentissement dynamique qui réduisent les impacts de la crue et permettent aux ouvrages de protection de fonctionner normalement même dans des conditions extrêmes pour lesquels ils n'ont pas été conçus. Sur le bassin de la Touloubre, dans les Bouches-du-Rhône, les zones d'expansion des crues représentent 100 à 250 hectares; ce qui, compte tenu du coût foncier en Provence et de la difficulté des jeunes exploitants agricoles à trouver des terrains pour s'installer, pose la question de l'indemnisation de ce type de servitude.

La première incertitude demeure celle de l'articulation entre les mesures locales et celles à l'échelle du bassin de risque. La loi de 1995 ne prévoit pas de relation entre les plans de prévention et les programmes de travaux de protection. N'y sont explicitement mentionnés que les travaux soumis à la responsabilité d'associations syndicales riveraines (Dubois-Maury).

La seconde concerne le partage des servitudes entre le public et le privé. En France, la gestion est figée entre le poids de la propriété privée (et la pression sur les élus pour construire) et l'État qui impose plus qu'ailleurs des servitudes aux propriétaires gratuitement sans leur offrir de compensation. Ainsi, depuis le XIX^e siècle, le droit a fixé que les travaux de protection et d'entretien des berges des rivières non domaniales sont à la charge des propriétaires. Les syndicats de rivières prévus par la loi de 1898 n'ont pratiquement jamais vu le jour et les communes, ou les départements, se retrouvent aujourd'hui devoir en assumer l'entretien. Dans les communes soumises à un PPR, les particuliers dont les terrains constructibles sont situés en zone inondable subissent, sans contrepartie financière, une perte de leur droit et de leur valeur patrimoniale; ceux, dont les propriétés déjà construites sont en zone à risque, doivent supporter la charge financière des travaux de protection prescrits contre les aléas (dans la limite de 10 % de la valeur vénale du bien). Cependant, les communes ont des pratiques similaires de report des coûts de protection sur les particuliers pour soulager les finances locales: dans la lutte contre les inondations par ruissellement pluvial, elles imposent dans les PLU des mesures de limitation de débit à la parcelle, à la charge du propriétaire.

L'évolution des pratiques et des lois aboutit aujourd'hui à un partage de fait entre l'État, les collectivités et les particuliers. Le fonds Barnier permet à l'État d'indemniser les propriétaires de biens dans des zones interdites à la construction en cas de menace grave sur les biens et les personnes (quel que soit d'ailleurs le type de risque). La loi du 30 juillet 2003 instaure deux nouvelles servitudes d'utilité publique ouvrant droit à des indemnisations: la servitude de rétention des eaux de crues et celle de mobilité des cours d'eau, avec une indemnisation définitive du propriétaire.

pour la dépréciation du bien, et une indemnisation occasionnelle des exploitants selon le montant des dégâts et des pertes d'exploitation supplémentaires constatées lors de chaque crue. L'indemnisation est alors à la charge de la collectivité instituant les servitudes. Pour les berges, les communes, voire les départements, continuent, selon les cas, de prendre leur entretien à leur charge. Quant à la gestion de l'eau ruisselée, elle reste partagée entre les collectivités et les propriétaires, en fonction des réglementations locales. On peut donc s'attendre dans les années futures à de grandes différences géographiques de traitement, selon les niveaux de revenus des collectivités et leurs aptitudes à négocier avec les services de l'État.

L'articulation difficile de la gestion des inondations et de l'aménagement des territoires dépasse le simple cadre de la gestion des risques pour embrasser celui plus global de la gestion de l'eau en général. Malgré la récurrence des inondations depuis les années 1970, les acteurs publics ont eu le plus grand mal à mettre en place une action basée sur des objectifs et une programmation à moyen ou long terme. «L'eau et sa gestion n'apparaissent pas comme des priorités réelles, durables et concernant l'ensemble de la collectivité» (Le Bourhis, 2003). La lenteur de mise en place des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), les hésitations autour des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) en sont quelques traductions. C'est généralement à la suite de l'apparition de nuisances et de leur gestion — principalement les inondations mais aussi les difficultés d'alimentation en eau — que l'enjeu collectif de la gestion de l'eau et son rôle dans le développement des territoires se sont imposés.

3 Y a-t-il de l'innovation territoriale dans la gestion des risques ? Peut-on transformer, et comment, les contraintes d'inondation en atout ?

En contraignant autoritairement les modes d'urbanisation, les PPR ont forcé les collectivités à faire émerger des objectifs de gestion sur l'ensemble de leur territoire intégrant l'eau comme un des enjeux de développement. Il faut d'abord rappeler la situation de crise dans laquelle l'instauration des PPR ont commencé par plonger les habitants et leurs élus. Alors que les PPR se voulaient des outils pour permettre aux élus d'expliciter leurs projets d'aménagement et leurs souhaits de prévention, généralement leur effet a été de faire disparaître d'un coup aux yeux des habitants les opportunités d'usage de leurs espaces de vie.

3.1 *Les limites au développement territorial imposés par les documents réglementaires*

Servitudes d'utilité publique, les PPRI sont annexés aux Plans Locaux d'urbanisme (PLU) et sont opposables de plein droit lors de la délivrance des autorisations d'occupation du sol, même dans les communes non dotées d'un PLU. Le guide méthodologique pour les PPR propose un

découpage du territoire en identifiant, d'une part, les espaces urbanisés et, d'autre part, les zones naturelles d'expansion de crues. L'objectif est ainsi de garantir les conditions d'écoulement des crues et de ne pas aggraver l'existant en interdisant toute nouvelle construction ou en limitant les conditions d'urbanisation.

Avec les politiques de décentralisation, et les transferts de compétence au profit des collectivités territoriales, le développement des communes devient encore plus dépendant des ressources locales provenant des trois taxes (foncière, habitation, professionnelle). L'augmentation des moyens financiers des collectivités passe donc par des projets de développement et les zones inondables sont plus que jamais des espaces fortement convoités.

En suivant les prescriptions des services de l'État, dans les secteurs urbanisables à risques moyens ou faibles, les collectivités peuvent continuer de baser le développement de la commune sur l'extension spatiale de l'habitat, à la condition de ne pas aggraver les écoulements. Dans les zones encore constructibles, les projets doivent limiter l'emprise au sol des nouvelles constructions (avec un coefficient d'emprise variable en fonction de l'aléa), imposer des mesures quant à l'édification des clôtures, interdire les sous-sols et les remblais en zone inondable; pour les habitations, imposer un niveau habitable au-dessus de la ligne des plus hautes eaux connues, et un premier niveau habitable à une certaine distance au-dessus du niveau du terrain naturel. Les projets récents de lotissement intègrent les apports de l'hydrologie urbaine et des techniques alternatives d'assainissement, comme les contraintes de limitation de la surface construite, la préservation de la perméabilité des sols et l'infiltration des eaux pluviales par des noues paysagères ou des puits filtrant (Chocat, 1997).

En revanche, dans les zones d'aléa fort les PPR rendent les terrains inconstructibles et portent ainsi un coup d'arrêt au développement des territoires. Les communes peuvent voir une partie importante de leur territoire classée en zone rouge, interdites à la construction, même si les zones non constructibles peuvent trouver diverses affectations: espaces verts, de détente et de loisirs, sans occupation — à l'exclusion des campings —, parcs urbains, jardins d'eau, lieux de promenade. Pour 18 communes de l'agglomération de Tours, riveraines de la Loire, la notification de deux Projets d'Intérêt Général (PIG) en 1995 a conduit à la suppression de 500 hectares de zones d'urbanisation. Toutes les zones NA ont été placées autoritairement en zone d'expansion de crue. À Saint-Pierre-des-Corps, dans un contexte désormais d'interdiction de toute construction nouvelle (le préfet a interdit une ZAC de 430 logements), la population communale a chuté de 17 947 à 15 773 habitants entre 1990 et 1999.

L'interdiction de toute nouvelle construction peut s'appliquer à des parties très anciennement urbanisées comme à Moissac, où la ville s'est construite à partir du XVI^e siècle en zone inondable et où toute la partie agglo-mérée, dans les limites de la ville des années 1970, se retrouve désormais en zone rouge (hormis le périmètre autour de l'abbatiale).

Depuis quelques années, le MEDD (2003) tente avec des collectivités volontaires de construire un projet local de prévention des risques qui leur permette de poursuivre le développement de leurs territoires. L'intérêt des analyses suivantes n'est pas seulement de présenter les expériences des collectivités diffusées par le MEDD mais de les analyser en fonction d'un développement durable des territoires et de faire ressortir les tendances nouvelles dans l'aménagement. En considérant la gestion des risques sous l'angle des enjeux du développement, il faut distinguer les zones d'aléa fort, où il n'est pas possible d'accepter des constructions nouvelles, des zones à risque moyen et faible où la collectivité doit définir les conditions d'aménagement.

3.2 Les stratégies de renouvellement urbain en zones urbaines denses

L'enjeu fondamental réside dans le maintien de la vie et des activités dans les quartiers anciens. Ainsi à Montauban (Tarn et Garonne), le PPRI est venu interdire en centre ville la construction dans des quartiers comme celui de Sapiac et de Villebourbon, classés en zone rouge pour des questions de hauteur d'eau et de vitesse d'écoulement. La municipalité s'est retrouvée confrontée à un risque de paupérisation du quartier, la réglementation ne permettant plus de transformer les zones de friches, de démolir pour reconstruire. Poussés par les élus, les services de l'État (DDE) ont donc fait établir un diagnostic du patrimoine urbain pour le confronter à l'aléa et proposer plusieurs scenarii aux élus. Là où la construction semble possible (rive gauche du Tarn) l'objectif est de ne pas aggraver l'existant en maintenant un ratio de mètres carrés habitables par habitant, et donc de ne pas créer de logements supplémentaires mais de protéger le patrimoine comme les anciens moulins en les convertissant en logements. Dans les communes où le risque d'inondation est beaucoup trop fort pour pouvoir maintenir des habitations, les collectivités essaient de conserver un usage économique aux quartiers concernés. À Labruguière (Tarn) la commune a bénéficié de fonds spéciaux après les inondations de 1999 pour pouvoir racheter les maisons de la rue des Usines et de la rue des sources. Ici, il n'est pas question de reconstruire — les habitants ont été relogés dans des maisons hors de la zone inondable — mais de conserver le patrimoine en gardant une ancienne usine textile qui devrait accueillir un boulodrome en rez-de-chaussée et un musée à l'étage.

Un deuxième enjeu consiste dans le rétablissement de relations entre les quartiers centraux et les rivières. À Montauban les berges instables du Tarn étaient devenues inutilisables. Il s'agit donc, en plus de protéger contre les inondations, de valoriser les installations en recréant des liens entre les quartiers urbains et la rivière: cela s'est traduit par la reconstruction des berges, avec un cheminement piétonnier.

Certains auteurs constatent que la recherche de solution via des coopérations intercommunales est politiquement difficile. Les collectivités sont amenées à préférer d'autres issues comme la promotion des mesures struc-

turelles de protection (Hubert, Reliant, document CEREVE-ENPC, 2003). Depuis quelques années les collectivités ont repris des travaux de protection, avec le soutien financier de l'État, des départements et des régions (Plans Bachelot 2003, contrat État-région). Une difficulté pour réaliser ces équipements de protection peut venir du classement du centre ville en secteur sauvegardé. C'est le cas de Quimperlé, dans le Finistère, dont la ville basse subit les inondations provoquées par des crues torrentielles dues à la conjonction de deux rivières, l'Ellé et l'Isole. La protection de la ville basse, point névralgique de la circulation automobile d'une partie de l'agglomération, supposait de rehausser de 80 cm les murs du quai Bri-seux, ce à quoi s'opposait l'architecte des bâtiments de France. Ce rehaussement avait été calculé pour contenir 90 % des crues survenues depuis celle de 1642. Une réponse a été apportée par l'installation de barrières amovibles anticrues, étanches et modulables (photo 1). Fixées au début de l'hiver et retirées au mois de mars, elles stockent l'eau et évitent le passage de l'eau boueuse.

En complément des mesures de protection et de prévention, il s'agit pour les communes de limiter les dommages aux biens et aux activités ainsi que les effets induits. Pour réduire la vulnérabilité des biens des particuliers, la municipalité de Quimperlé a proposé aux compagnies d'assurances après les inondations de 2000 de rembourser davantage les particuliers en fonction du type de travaux de remise en état effectués. Pour limiter les coûts d'une future et prévisible inondation, le carrelage est préféré en remplacement des moquettes et des papiers peints, des murs en dur au lieu de placoplâtre, des cuves au gaz montées à l'étage à la place des cuves au fioul en rez-de-



Photo 1 Les barrières amovibles anticrues de la ville de Quimperlé.

Removable fences against flood in Quimperlé.

chaussée. Lors des dépôts de demandes de travaux en mairie, l'architecte de la ville a été chargé d'encadrer les projets des particuliers. Cependant, à ce jour aucune disposition réglementaire n'oblige les assureurs à promouvoir ce type de travaux et la municipalité de Quimperlé n'a pas été suivie par l'ensemble des assureurs de la ville, même si la plus grande partie a soutenu son initiative.

3.3 Des essais en zones urbanisables devenues non constructibles

3.3.1 Atribuer de nouveaux droits à construire pour sauvegarder l'égalité des propriétaires

Certaines communes doivent faire face au gel de la majeure partie de leur territoire et subissent en même temps une pression foncière importante. La question de la gestion du risque se mêle alors avec celle de la périurbanisation des communes et du maintien des activités agricoles. Ainsi, Moissac se retrouve aujourd'hui dans la très grande couronne périurbaine de Toulouse, avec des demandes de logement de jeunes ménages toulousains. Les propriétaires des terrains libres des zones urbanisées inondables ne peuvent désormais plus les vendre pour y faire construire. Les premiers droits menacés par les PPR sont les droits d'utilisation des sols et le droit de propriété, les PPR constituant, nous l'avons vu, une servitude d'utilité publique, n'ouvrant droit à aucune indemnisation. Quant aux exploitants agricoles de Moissac et des communes voisines, une partie souhaite vendre là où quelques exploitants cherchent à s'agrandir. Parallèlement les parcelles dans les fonds de coteaux urbanisés sont laissées en friches, au risque d'être transformées en décharge ou de prendre feu.

Moissac a donc entrepris de mener en parallèle et dans un même périmètre deux procédures: l'élaboration du PLU et un mode d'aménagement foncier: le remembrement. Le PLU va ouvrir à l'urbanisation certaines zones agricoles, mettre en zones agricoles des parcelles urbanisées inondables, désormais non constructibles, et proposer, pour les dents creuses urbaines, des usages collectifs. Le remembrement doit donner à la collectivité la maîtrise foncière sur l'ensemble des périmètres concernés, aussi bien en zones agricoles qu'en zones urbanisées. L'opération de remembrement-aménagement est définie par la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 et le décret du 10 mars 1981. «La restructuration parcellaire permet d'assurer une répartition équitable des patrimoines et des droits dans les zones agricoles et dans les zones destinées à l'urbanisation. Chacun des propriétaires est ainsi attributaire, s'il le désire, de terrains urbanisables, quelle que soit la situation initiale de ses parcelles» (Bezard-Falgas, MEDD, 2003). À Moissac, l'étude a été menée en concertation avec les propriétaires des terrains agricoles pour estimer dans quelle mesure ils seraient prêts à échanger leurs terrains sur les coteaux viticoles avec des terrains en plaine, ce qui ne semble pas devoir poser de problème, vu les difficultés économiques des exploitants agricoles, y compris pour des vignes en AOC (chasselas). La poursuite du projet s'articule avec l'élaboration du

PLU et le déclassement des zones agricoles actuelles des coteaux pour les passer en terrains urbanisables. L'ensemble offre ainsi l'occasion à la collectivité de proposer à toutes les personnes touchées par le PPR une potentielle valorisation de leurs biens et d'agir en faveur d'une pérennisation des exploitations agricoles.

3.3.2 Concilier la sécurité et le maintien du développement des collectivités par des mesures inter collectivités

Pour des actions sectorielles bien identifiées, comme l'entretien des ouvrages de protection, la tendance actuelle est de les confier à un maître d'ouvrage unique. La gestion préventive des risques, elle, se heurte à l'absence de concertation et de coordination entre les territoires amont et aval d'un bassin versant et aux limites des volontés intercommunales. Les tentatives de solution en matière d'aménagement ne vont pas dans le sens d'une intégration totale (et la quête mystique du bon niveau territorial qui résout tout) mais dans des modes d'interaction entre des acteurs d'échelles et de compétences différentes.

La prévention des risques pour la ville de Fécamp, en Seine-Maritime, est menée depuis l'année 2000 dans le cadre d'un syndicat mixte de bassin versant regroupant 6 communautés de communes, soit environ 50 000 habitants. Pour autant, le syndicat n'a qu'un rôle d'étude et d'information. Ce sont les communautés de communes qui acquièrent les terrains pour reconstituer les haies, mares, fossés, et autres mesures hydrauliques douces. C'est le Conseil général qui gère avec l'agence de l'eau les subventions aux agriculteurs pour les modifications des pratiques culturales dans le cadre de plans de développement local.

Dans le Val de Loire, les 18 communes touchées par les deux plans d'intérêt général de 1995 se sont regroupées au sein d'une association de défense. Elles ont attaqué les deux PIG auprès du tribunal administratif, considérant que le risque d'inondation les concernant est centennal, qu'il existe des ouvrages de protection entretenus pour y faire face, et que les terrains urbanisables sont majoritairement en zone d'aléa moyen. L'association s'est engagée dans l'élaboration d'une charte de développement durable pour définir le devenir de ces territoires. Les communes doivent établir un programme d'action pour permettre aux entreprises et aux habitants de continuer de vivre dans le lit majeur de la Loire. Il faut inventer des mesures architecturales adaptées aux inondations pour le remodelage du centre ancien et la poursuite de leurs activités pour les 5 000 entreprises directement concernées par la crue centennale. Les actions à court terme consistent dans l'élaboration de plan de secours par les communes (en cours) et d'un diagnostic de la vulnérabilité des entreprises. Celui-ci a été réalisé, dans le cadre du Plan Loire, par l'EPALA, établissement public territorial de bassin, et les chambres de commerce et d'industrie. En ce qui concerne les entreprises très vulnérables, il faudra les réimplanter hors de la zone inondable. L'appartenance à une communauté d'agglomération et l'existence d'une taxe professionnelle unique permet de l'envisager sans drame.

Pour autant, il faudra faire jouer la solidarité entre les communes du val et les communes du plateau car, au-delà du coût du déménagement des entreprises, c'est l'ensemble des réseaux (eau, assainissement, transport, télécommunication) qui doit être reconstruit. À plus long terme, il s'agit d'une réflexion sur l'identité des communes et leur lien avec le fleuve. Celui-ci n'est plus un support de développement économique : le paysage rural y est mal entretenu, les espaces bâtis cohabitant difficilement avec des terrains agricoles souvent morcelés et en friche. Le projet de développement durable autour de la Loire, comme élément fédérateur des politiques touristiques, suppose alors d'associer toutes les collectivités concernées, conseils régionaux, départementaux, le parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine, structures intercommunales.

Conclusion

Nous assistons depuis peu à la mise en place d'une logique territoriale de gestion des risques, les collectivités souffrant d'un manque de savoir faire dans leurs actions de prévention par rapport aux actions plus traditionnelles d'information, voire même de protection. Les services de l'État maintiennent clairement leur rôle d'affichage du risque et de contrôle des procédures et des normes de sécurité des biens et des personnes; toutefois les études en cours, communes aux services de l'État et aux collectivités, montrent une évolution vers des essais d'intégration des risques dans les projets de développement des collectivités, pour limiter les coups d'arrêt portés par les PPR au développement des territoires. Il faut ainsi considérer les PPR non pas comme un point d'arrivée d'une politique de gestion des risques mais plutôt comme un point de départ et y voir un outil de prévention parmi d'autres, comme les documents d'urbanisme (PLU, SCOT), les plans de secours mais aussi les documents de développement durable (contrat État-région, plan de développement). Ce qui s'élabore comme doctrine est ainsi la notion de la gestion du risque comme moteur du développement; ce qui reste encore mal défini sont les règles de négociation entre l'État et les collectivités et les modalités de participation du public, avec des expérimentations au cas par cas de pratiques de négociation.

Dans ces nouvelles relations État-collectivités, les services de l'État jouent surtout un rôle d'impulseur des politiques, de centre de réflexion, limités dans leurs moyens humains et financiers, avec malgré tout des financements directs d'études ou de programme de protection, et indirects dans le cadre des contrats État-région.

Dans les collectivités territoriales, on constate une superposition de toutes les formes de gestion des risques: protection, prévention, sauvegarde. Pour que les actions avancent, il faut une claire identification et acceptation de la structure de gestion qui porte l'action, soit directement comme maître d'ouvrage, soit indirectement comme structure d'étude et d'action pour les collectivités maîtres d'ouvrage. Elle ne fait pas tout mais elle est la structure

porteuse qui assure la coordination des actions des différents acteurs à l'échelle du bassin de risque et la pérennité des financements et des choix.

Université de Paris 1-Panthéon Sorbonne
Institut de géographie
191, rue Saint-Jacques
75005 Paris
carre@univ-paris1.fr

Bibliographie

- Barraqé B. (1994), «Le gouvernement local et l'environnement», in *Gouvernement local et politiques publiques*, actes du colloque du CERAT, Grenoble, 402 p.
- Bravard J.-P. (2000), «Les extrêmes hydrologiques: handicaps réductibles ou composantes patrimoniales à sauvegarder?», in *Les régions françaises face aux extrêmes hydrologiques, gestion des excès et de la pénurie*, Paris, SEDES, p. 5-15.
- Brière G. (1998), *La délimitation des zones inondables et leur prise en compte dans les plans d'occupation des sols: l'expertise, la règle et la concertation. Exemple du bassin du Calavon*, mémoire de DESS, Institut d'aménagement régional, Aix-en-Provence, 121 p.
- Copain P. (2001), «Le plan de prévention des risques naturels», in *Inondation et gestion de la ville par temps de pluie*, colloque des 15-16 novembre 2001, Agence de l'eau Artois-Picardie, 12 p.
- Cospar O., Saffache P., Marc J.-V. (2003) «L'élaboration des PPR en Martinique: entre contrainte socio-économique et gestion des risques naturels», *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 49, juin 2003, p. 87-90.
- CERTU (2003), *Guide de la ville et son assainissement*, Lyon, 2003, CD Rom.
- Chocat B. (dir.)/EURYDICE 92 (1997), *Encyclopédie de l'hydrologie urbaine et de l'assainissement*, Paris, Lavoisier Tech & Doc, 1124 p.
- Dauge Y. (2000), *Rapport au Premier Ministre* (permettant d'évaluer les enjeux et modalités de création d'un éventuel «lieu de débat» sur les politiques publiques de prévention des inondations en France métropolitaine et outre-mer), 55 p.
- Dubois-Maury J. (2002), «Les risques naturels en France, entre réglementation spatiale et solidarité de l'indemnisation», *Annales de géographie*, n° 627-628, p. 637-651.
- Hubert G., Reliant C., Ledoux B. (2001), *La place et le rôle des approches socio-économiques dans la politique réglementaire de prévention des risques d'inondation*, Rapport au MATE, programme de recherche «Risque inondation», 92 p.
- Le Bourhis J.-P. (2003), «De la délibération à la décision: l'expérience des commissions locales de l'eau», in R. Billé, L. Mermet (dir.), *Concertation, décision et environnement, Regards croisés*, Paris, la Documentation française, vol. 1, 222 p.
- Le Pape É. (2003), *Le zonage d'assainissement eaux pluviales*, CETE du Sud-Ouest, 80 p.
- Martin G. (1993), *L'assurance des catastrophes naturelles et les Plans d'exposition aux risques: d'une ambiguïté, l'autre – La prévention des risques naturels: échec ou réussite des Plans d'exposition aux risques?*, CREDECO/Société française pour le droit de l'environnement, p. 39-59.
- Martin X., Mathieu B., Pin X., Verrel J.-L. (2002), *Maîtrise foncière des champs d'expansion des crues*, Ministère de l'environnement et du développement durable, 6 novembre 2002, Paris, 32 p.
- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (1997), *Guide général – Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles*, Paris, La Documentation française, 77 p.
- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (1997), *Plan de Prévention*

- des *Risques naturels prévisibles – Guide méthodologique*, Paris, La Documentation française, 124 p.
- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (2002), *PPR risques d'inondation: les mesures de prévention*, Paris, La Documentation française, 159 p.
- Ministère de l'écologie et du développement durable (2003), *Le projet local de prévention des risques naturels: l'expérience de 10 collectivités locales*, MEDD, 19 p.
- Ministère de l'écologie et du développement durable (2003), *Prévention des risques naturels: l'initiative aux collectivités locales*, MEDD, 24 p.
- Ministère de l'écologie et du développement durable (2004), *PPR Guide de la concertation*, Paris, La Documentation française.
- Oberlin G. (1995), «Les outils disponibles de la prévention des inondations dommageables», *Ingénierie*, n° hors série: Risques naturels: Inondations du constat à la décision, Actes de la journée d'étude du 24 octobre 1995 à l'Assemblée Nationale, Éditions CEMAGREF-DICOVA, p. 35-50.
- Padioleau J.-G. (2003), «Inondations: la corruption du régaliens», *Pouvoirs locaux*, n° 56, p. 76-80.
- Pottier N., Reliant C., Hubert G., Veyret Y. (2004), «Les plans de prévention des risques naturels à l'épreuve du temps: prouesse et déboires d'une procédure réglementaire», article à paraître dans les *Annales des Ponts et Chaussées*, 6 p.
- Reliant C. (2004), *L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique? Fonctions et usages de l'expertise socio-économique de la politique d'aménagement des zones inondables*, thèse en cours ENPC, sous la dir. de Corinne Larrue, 300 p.
- Veyret Y. (2001), *Géographie des risques naturels*, Paris, La documentation française, n° 8023, 65 p.