

Photo : PNRL



ZONES INONDABLES : L'EXPERTISE, LA RÈGLE ET LA CONCERTATION.

Gilles BRIÈRE *

INTRODUCTION

De 1994 à 1999, la Mission Eau & Rivières du Parc naturel régional du Luberon s'est investie dans une démarche baptisée EFPI : Étude du fonctionnement physique et de l'inondabilité du bassin versant du Calavon. D'abord programme d'étude, elle s'est étendue jusqu'à l'expérimentation d'une approche concertée de la gestion du risque naturel le plus fréquent en France : l'inondation.

Cette démarche est aujourd'hui quasiment arrivée à son terme mais aura d'importants prolongements. Approuvée par délibération des communes, validée par les services de l'État¹, la cartographie produite est aujourd'hui la référence officielle concernant les zones inondables du bassin. Le SAGE² en cours reprendra également cette connaissance, complétée par le dernier volet d'étude, le Schéma de gestion physique, qui servira de base aux préconisations et au programme d'action dans ce domaine.

Cet article se limitera à l'aspect connaissance des zones inondables. Synthèse d'un mémoire de DESS sur le sujet³, il cherche à rendre compte de cinq années de travail sur ce thème particulièrement difficile, tant sur le plan technique que sur le plan socio-politique.

Dans une première phase, nous avons été amenés à approfondir les méthodes et les résultats de l'expertise : la part d'incertitude issue de ces études, malgré leurs performances, ne semble pas pouvoir être réduite significativement par les progrès scientifiques et techniques.

Seul autre terme de la démarche au début de notre expérience, le processus réglementaire aboutissait à intégrer de moins en moins les personnes et les collectivités les plus concernées, au motif précisément qu'elles le sont. Ainsi, les élus sont réputés ne pas pouvoir faire face à la pression de citoyens avides de valoriser leurs terres inondables ou d'entrepreneurs souhaitant spéculer sur l'assurance. Peut-on entériner ce constat, souvent pertinent, et contourner l'obstacle en se bornant à rendre à l'État des prérogatives équivalentes à celles d'avant 1983? Nous postulons qu'il serait plus judicieux de chercher une source de progrès dans le chaînon manquant, ou le plus faible, du processus actuel : la concertation.

Pour terminer cette entrée en matière, il serait satisfaisant de pouvoir partir d'une définition de base de cette notion importante pour notre propos. Le Larousse ne nous aide pas beaucoup en définissant la concertation comme l'action de se concerter et se concerter comme le fait de se mettre d'accord pour agir ensemble. Pour notre part, nous voyons plutôt la concertation comme un moyen d'assurer une certaine qualité à l'accord en question et aux actions qui en découleront. Cette qualité peut être rapportée aux termes utilisés pour décrire notre objectif en matière de prévention : équilibré, durable, raisonné et partagé.

* Chargé de mission Eau & Rivières, Parc naturel régional du Luberon.

1. Décision de la MISE de Vaucluse (Mission inter-services de l'eau) du 11 février 1999.

2. SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Procédure de concertation et de planification visant à instituer un processus de gestion globale de l'eau à l'échelle de bassins versants élémentaires instituée par la loi sur l'eau de janvier 1992.

3. Brière G., 1998.

VULNÉRABILITÉ, ALÉA, RISQUE

La **vulnérabilité** est une notion liée exclusivement à l'occupation du sol et à sa tolérance (ou non) aux inondations. Cette notion ne prend pas en compte la probabilité d'occurrence de la crue produisant l'inondation et, donc, toutes choses égales par ailleurs, une zone urbaine située sur une colline est *a priori* aussi vulnérable à l'inondation que si elle était située en plaine ; si une inondation s'y produit, les dégâts seront les mêmes. On peut hiérarchiser la vulnérabilité en fonction de la densité d'habitants, du type d'activité, du type de culture... On peut ramener cette notion à celle de besoin de protection contre les inondations.

La notion d'**aléa** est liée à la probabilité d'occurrence d'une crue ou d'un ruissellement. C'est une notion qui ne dépend que des conditions climatiques, hydrologiques et hydrauliques du site concerné, indépendamment de l'occupation des sols et de sa vulnérabilité. L'aléa est le même pour un cours d'eau, qu'il traverse une zone rurale ou une zone urbaine, toutes choses étant par ailleurs égales. Cet aléa est le plus souvent traduit par une période de retour, équivalente à une probabilité d'occurrence : en simplifiant volontairement, on peut dire que la crue de période de retour cent ans a une chance sur cent, en moyenne, de se produire chaque année.

La notion de **risque**, ou plus exactement de zone à risque, est le résultat du croisement sur une zone de l'estimation de sa vulnérabilité et de l'aléa qui la concerne. Une zone très vulnérable soumise à un très fort aléa est une zone à risque très important ; une zone peu vulnérable soumise à un aléa faible n'est pas une zone à risque... La mesure du risque peut se faire par un croisement adéquat de variables qui décrivent les deux composantes indépendantes que sont la vulnérabilité et l'aléa.

I. Pour une mémoire des inondations

22 septembre 1992 : à Vaison-la-Romaine, la crue de l'Ouvèze fait 46 victimes. Un mois auparavant, l'ouragan Andrew tuait 40 personnes dans le Sud-Est des États-Unis, en deux jours de déchaînement. Quelques années plus tôt, le cyclone Hugo, tristement célèbre, dévastait la Guadeloupe sans parvenir cependant à rivaliser avec les dégâts occasionnés par de simples orages, déclenchant des crues furieuses du torrent du Borne, en Haute-Savoie, ou des ruisseaux de Nîmes. Ces deux événements causèrent la disparition de 32 personnes.

Quel rapport peut-il y avoir ? C'est bien là notre question. Comment ne pas constater la disproportion entre les deux types d'événements ? Comment des cyclones et ouragans, paroxysmes implacables des fureurs de la nature, peuvent-ils être dépassés en capacité de nuire par de petits cours d'eau, à peine perceptibles dans le paysage en temps normal ?

Nous avons une réponse à proposer : l'effet de surprise. Les cyclones sont prévus, suivis à la trace, leurs trajectoires sont anticipées et tout a été prévu et répété sur les territoires exposés pour limiter leurs effets. À Nîmes, Grand-Bornand ou Vaison, rien de tel : les événements ont totalement échappé aux moyens techniques et aux dispositifs de sécurité, parce que ceux-ci n'étaient pas orientés dans ce sens. Bien pire, l'occupation du sol avait complètement ignoré l'éventualité même d'un risque.

Le Sud-Est de la France n'est pas principalement connu pour les rigueurs de son climat, au contraire.

Cela explique peut-être d'ailleurs la prolifération des zones d'habitat ou d'activité dans des espaces bizarrement inoccupés auparavant. Aussi, l'imprévoyance des hommes plus que la fureur des éléments peut-elle être invoquée comme principal facteur de la disproportion des chiffres évoqués ci-dessus.

Dans cette période encore marquée par les récentes crises en la matière, il ne paraît guère nécessaire d'argumenter longuement en faveur d'une meilleure prévention des risques d'inondation. Voire : l'expérience montre que la mémoire de l'homme paraît singulièrement soluble dans ses intérêts à court terme. C'est pour quoi, dès 1982, des dispositions ont été prises pour bâtir une politique nationale de prévention. Dès le départ, à travers les Plans d'exposition aux risques (PER), elle met en avant la cartographie réglementaire, orientation encore précisée dans la circulaire du 19 juillet 1994 :

« La cartographie réglementaire des risques naturels prévisibles, c'est-à-dire la détermination locale des zones exposées à des risques et la définition, par un acte réglementaire, des mesures de prévention à mettre en œuvre, constitue l'un des volets les plus importants de la politique de lutte contre les catastrophes naturelles ».

La connaissance ainsi formalisée trouve ensuite sa concrétisation réglementaire à travers les Plans d'occupation des sols, sur la base de prescriptions élaborées par l'État. Problème : tout ne se résume pas pour autant à des problèmes de cartes.

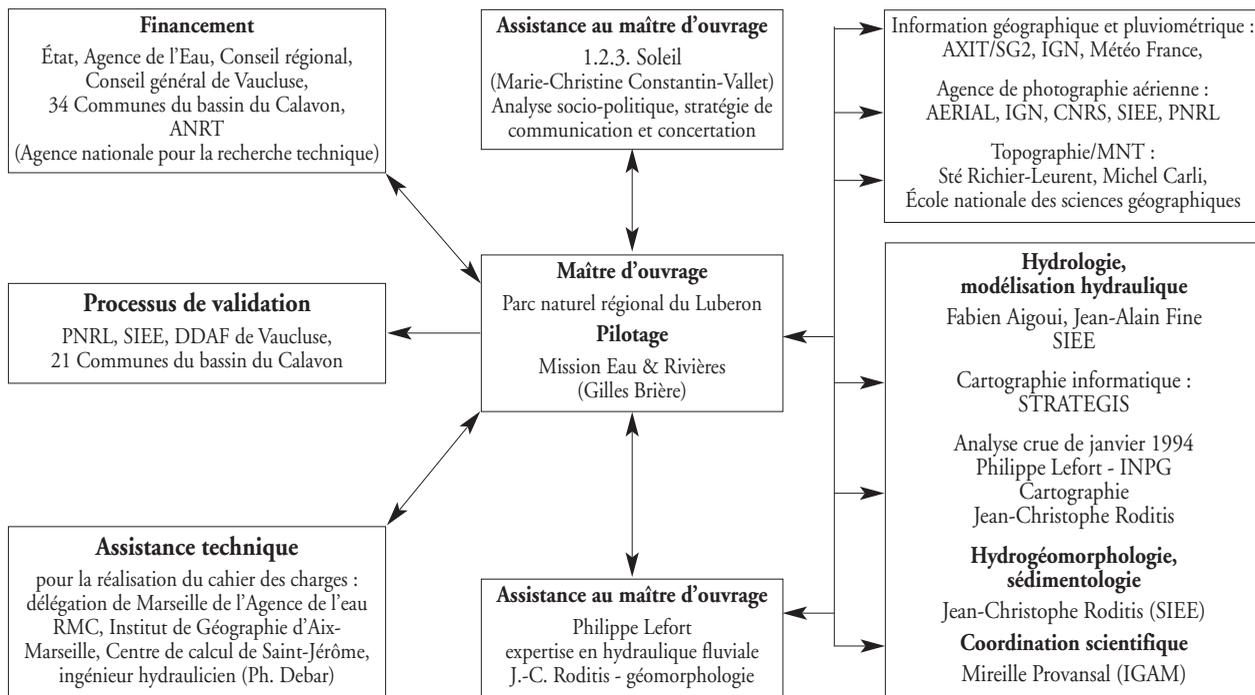


Fig. 1 : organigramme fonctionnel de la démarche EFPI

2. EFPI : genèse d'une expérience originale

Si nous devons, *a posteriori*, définir en quatre mots notre objectif, nous dirions qu'il a consisté à promouvoir un processus de prévention équilibré et durable, ancré dans une culture commune et raisonnée.

- Équilibré, parce que devant concilier sécurité des populations, préservation de l'environnement et enjeux socio-économiques ;
- Durable, pour pouvoir s'inscrire dans la durée propre à la notion de risque naturel, démesurée et dénuée de certitudes en matière d'échéances ;
- Raisonnée pour que le sécuritaire ne l'emporte pas sur la qualité de la vie quotidienne et de son cadre, dont la rivière participe ;
- Commune, parce que, faute d'avoir emporté un minimum d'adhésion de la part des acteurs les plus concernés par les contraintes, il est peu probable

qu'une politique de prévention puisse prétendre aux qualités énumérées ci-dessus.

Les termes utilisés pour caractériser cette vision d'une prévention optimale relèvent au premier chef des préoccupations des Parcs naturels régionaux, et, parmi eux, peu se sont intéressés autant que le Parc du Luberon à la problématique du risque d'inondation et plus précisément à la cartographie des zones inondables.

Suite à une étude menée sur le Calavon en 92/93, sous la direction du Conseil général de Vaucluse, l'ensemble des communes et des institutions concernées⁴ confia au Parc naturel régional du Luberon une mission en trois points :

- Poursuivre la restauration et l'entretien du Calavon et de ses affluents ;
- Réaliser une étude de délimitation des zones inondables ;
- Animer la mise en place d'un SAGE.

4. 36 communes pour le bassin, l'État, l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, le Conseil général de Vaucluse et la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Ces décisions furent prises en septembre 1993. L'ordre des priorités se trouva quelque peu bousculé par la survenue de la crue des 6 et 7 janvier 1994 : 800 maisons inondées à Cavaillon, 200 familles évacuées à Apt, des dégâts matériels conséquents partout. La vallée du Calavon n'avait rien connu de comparable depuis 1951. La délimitation des zones inondables en vue de la prévention du risque d'inondation devint une priorité, que ce soit à travers la gestion de l'urbanisme ou à travers des travaux sur le cours d'eau. Ainsi fut lancée l'Étude du fonctionnement physique et de l'inondabilité du bassin du Calavon (EFPI), dont la figure 1 représente l'organigramme fonctionnel.

La démarche fut, au début, conçue sur des bases strictement techniques : le Parc avait pour mission de piloter l'expertise scientifique préalable à la cartographie réglementaire et devait acquérir les connaissances nécessaires à son rôle de maître d'ouvrage de l'aménagement et de l'entretien des cours d'eau du bassin. Il agissait en qualité de maître d'ouvrage délégué pour le compte des communes, situation habituelle dans le cadre de ses actions courantes

Le processus normalisé nous entraînait, dès le départ, à respecter deux étapes : un temps pour l'expertise et un temps pour l'élaboration de la règle, du ressort exclusif de l'État et des communes. Ce n'est qu'en cours de route que nous avons découvert un troisième terme : la concertation.

Plus nous avançons dans le processus d'acquisition de la connaissance et plus celle-ci paraissait affectée d'une marge d'incertitude irréductible. Au terme de la première phase d'étude, nous fûmes alors confrontés à un processus réglementaire qui débouchait, lui, sur des contraintes aussi fortes que rigides.

Ces caractéristiques se traduisirent sur le champ par des conflits. Nous avons eu à les arbitrer, à apporter notre capacité d'expertise et de médiation dans les échanges houleux entre l'État et les communes, au cours desquels nous fûmes bien souvent pris à parti.

Une évolution en trois étapes s'est alors produite qui a profondément amendé les insuffisances de la démarche, modifié les priorités et complété les objectifs :

- Nous avons compris le rôle prépondérant que jouaient les facteurs humains aléatoires, dont l'expression « socio-politique » ne rend pas compte complètement ;

- Nous avons intégré une nouvelle compétence dans l'équipe, qui nous a permis d'y voir plus clair et de dégager une stratégie ;
- Nous avons bâti progressivement un processus expérimental basé sur la concertation, comme étape intermédiaire chargée de réduire la fracture entre la connaissance et la règle.

Nous allons à présent retracer l'évolution de ce travail à travers les trois termes évoqués par le titre de cet article : l'expertise, la règle et la concertation.

3. Les étapes de l'expérience menée sur le Calavon

3.1. L'expertise

Délimiter les champs d'inondation à l'échelle d'un bassin versant est une tâche difficile. Elle mobilise des compétences et des moyens techniques considérables, autour d'un objectif ambitieux : déterminer les zones qui pourront être inondées par les crues futures, en fonction de l'importance de ces dernières.

Sur le Calavon, l'approche technique a croisé l'exploitation des témoignages d'archives, la modélisation hydraulique et la méthode hydro-géomorphologique. Elle a également bénéficié de l'observation directe de la crue des 6 et 7 janvier 1994.

Les données de l'observation et les sources d'archives

L'étude technique sur le Calavon a débuté le 4 janvier 1994, la veille de la crue qui a bouleversé le bassin. Nous avons donc pu procéder à des observations et à des mesures qui ont permis ensuite de disposer d'éléments de calage précieux pour les démarches techniques concernant les crues plus rares : la probabilité d'occurrence des débits maximums de celle de 94 a été estimée de 25 ans pour Apt et de 30 ans pour Cavaillon.

De plus les photos aériennes réalisées ont constitué un support privilégié tant pour l'étude que pour la restitution de l'information hydrogéomorphologique.

En ce qui concerne les sources d'archives, documents techniques, presse, délibérations communales ont été inventoriées et mises à contribution. Leurs apports ont été importants, bien que souvent difficile à interpréter dans une approche comparative des crues : les transformations des bassins et des lits de

nombreux cours d'eau, sous l'effet conjugué des extractions de matériaux, des travaux hydrauliques, du reboisement des massifs, etc. rendent souvent délicate toute extrapolation. De plus, les témoignages portent presque toujours sur les dégâts observés et ne fournissent que peu d'éléments permettant de qualifier l'événement décrit. On sait alors qu'à travers ces informations, on mesure surtout une évolution de la vulnérabilité, plus que de l'aléa d'inondation lui-même.

Hydrologie et hydraulique : approche classique de l'ingénieur

Une étude hydrologique a permis de restituer les débits issus des pluies étudiées à l'entrée des zones d'étude d'Apt et de Cavailhon dont le fonctionnement a été ensuite modélisé. Les débits obtenus ont été injectés dans un Modèle numérique de terrain (MNT), sorte de maquette virtuelle du terrain autour de la rivière, basée sur des levés topographiques classiques et des données issues de photogrammétrie. Ce MNT est intégré dans un modèle hydraulique qui permet de simuler l'écoulement dans le cours d'eau et les débordements dans le champ d'inondation.

Ce travail, long et coûteux, 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 500 ans pour le Calavon⁵. Les informations relatives à la hauteur d'eau sont traduites par des zones de couleur correspondant à des intervalles de valeurs et la vitesse par des vecteurs indiquant une vitesse moyenne en un point ou au droit d'un profil.

Le caractère inévitablement imparfait des données d'entrée, la simplification des processus d'écoulement et les conventions utilisées pour la restitution des connaissances réduisent la portée de ces documents malgré l'illusion de précision qu'ils peuvent donner.

L'hydrogéomorphologie : interprétation des formes du sol

Cette approche privilégie l'observation de terrain et vise à déchiffrer les formes et les modes d'occupation de la plaine alluviale, façonnée au cours du temps par les crues et les travaux des hommes. Photographies aériennes pour la détection des micro-reliefs et de la végétation, étude des sédiments, données archéologiques, capacité hydraulique des ouvrages et autres, sont sollicités pour décrire les limites des espaces caractéristiques du champ d'inondation, de part et d'autre du lit mineur. Sur le Calavon, un lit moyen, un lit majeur ordinaire et un lit majeur exceptionnel ont pu être délimités, suivant le secteur.

Très performante en zone rurale, cette méthode perd ses repères en zone urbaine ou périurbaine. C'est pourquoi le cahier des charges de l'EFPI l'a réservée à la partie rurale de la vallée du Calavon et à ses principaux affluents. L'expérience a montré, cependant, que l'apport du géomorphologue est extrêmement précieux en secteur urbain pour interpréter et relativiser les résultats de la modélisation.

Des outils performants dévalorisés par des attentes démesurées

Les réserves faites ne doivent pas occulter la performance : les résultats obtenus constituent de précieux outils d'aide à la décision pour l'occupation des sols, la gestion des rivières et la prévention des risques.

Le processus d'expertise sur les zones inondables du Calavon a cependant montré que la connaissance obtenue devait être considérée comme relative. Évaluation, vraisemblance, simulation, ordre de grandeur : toutes ces notions traduisent bien la modestie du spécialiste devant la rivière. Il arrive qu'il n'en transparaît plus grand-chose lorsqu'il s'adresse au profane, entretenant ainsi l'illusion d'une science infallible, productrice non plus d'outils d'aide à la décision mais de décisions toutes faites. En quoi l'expert ne fait que répondre aux attentes démesurées dont il est l'objet.

5. Ces périodes de retour, comme les intervalles de valeur de l'aléa, ont été définis par la DDAF, au cours d'une concertation suivie tout au long de la démarche. Rappelons qu'une crue dont la probabilité d'occurrence est 100 ans a une « chance » sur 100 de se produire chaque année. Sa désignation « Q100 » signifie que le paramètre considéré est le débit maximum (la lettre Q désigne le débit et, en toute rigueur, on devrait écrire Q_{XM} 100, soit le débit maximum instantané de récurrence 100 ans).

3.2. La règle

Une des finalités, et non la seule, de ce travail⁶ était l'élaboration d'une cartographie réglementaire visant à permettre une maîtrise de l'occupation du sol dans les zones exposées aux crues, partie intégrante d'un processus de prévention des risques lui-même axé sur la protection des personnes et des biens.

Ces principes, énoncés sur le plan théorique, emportent une large adhésion dans le public, les élus, les scientifiques, l'administration, etc. Leur application concrète suppose cependant des mesures contraignantes et impopulaires. Les zones inondables constituent un patrimoine foncier, les rendre inconstrucibles n'est pas un acte neutre, encore moins lorsque les terrains sont déjà bâtis. Devant les réticences des uns, l'inconscience et l'irresponsabilité des autres, un corps de règles a été édicté progressivement, depuis 1982, à partir des Plans d'expositions aux risques, remplacés depuis 1995 par les Plans de prévention des risques (PPR). Ces règles visent à garantir la mise en réserve de ces terrains, au moins vis-à-vis des usages les plus vulnérables, comme l'habitation.

Le consensus établi sur les objectifs de principe aurait pu laisser penser que les règles seraient bien accueillies : c'est d'ailleurs ce qui s'est passé lorsque les premiers PER ont été mis en chantier. L'illusion aura cependant été de courte durée : nés dans l'enthousiasme général, comme sur les communes de Gattières et Menton (Alpes-Maritimes), les PER pilotes auront les plus grandes difficultés à voir le jour et, pour certains, devront être imposés autoritairement.

Les motifs de cet échec et des difficultés que soulève l'application des nouvelles mesures entraînent des interrogations et des remises en question. L'expression pittoresque « *application dure d'une connaissance molle* »⁷ traduit un aspect du problème : l'expertise sur les zones exposées ne peut résoudre la marge d'incertitude qui affecte ses résultats, alors qu'ils doivent jus-

tifier un dispositif réglementaire rigide et contraignant. La faute incombe-t-elle à la science ou au législateur et à l'administration ? Faut-il activer la recherche ou renforcer les dispositions législatives et réglementaires ? Les nouveaux PPR, issus de la loi de 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, sauront-ils réduire le paradoxe ?

3.3. La concertation

Nous proposons de considérer l'expertise et la réglementation comme globalement satisfaisant à leur fonction, en tenant compte des progrès en cours. L'évolution majeure nous semble résider dans la capacité à orchestrer l'entrée en scène d'un troisième élément : la concertation.

Bien mal définie et peu modélisable, cette notion gazeuse⁸ s'est pourtant imposée à nous plus que nous ne l'avons recherchée. Les postulats et les compétences mobilisées au départ étaient strictement techniques. Ces compétences s'exprimaient cependant dès cette époque dans un cadre institutionnel, un Parc naturel régional, dont l'une des vocations est « *d'expérimenter de nouvelles manières de gérer les conflits sur des bases décidées ensemble* »⁹.

Les résultats obtenus sur le Calavon ont nécessité en premier lieu la mobilisation d'une compétence en communication. Pour mettre en œuvre la stratégie élaborée, il a ensuite fallu solliciter la capacité des acteurs à négocier, y compris en acceptant la remise en cause de certaines *certitudes*. Enfin, une adhésion de tous, matérialisée par un acte d'engagement, a pu être obtenue. Ces termes définissent sommairement notre approche de la concertation.

Les fondements

Le processus mis en œuvre, développé par notre conseil en communication, l'agence 1.2.3. Soleil, repose sur un développement en trois étapes fondamentales :

6. La partie géomorphologique a été réalisée dans le cadre d'une thèse sur le fonctionnement physique global du bassin, cofinancée par l'ANRT (Association nationale pour la recherche technique).

7. Selon le mot de Denis Berthelot.

8. Un ministre de l'époque avait qualifié le décret instituant les Parc naturels régionaux de « *droit gazeux* »... on ne renie pas ses origines si facilement ! (Décret n° 67-158 du 1er mars 1967, remplacé par des décrets ultérieurs de 1975 et de 1988 puis récemment par l'art. 2 de la loi « Paysages » de 1993).

9. Poulle F. 1998, p. 34.

L'expertise initiale complète les études techniques d'une façon tellement logique que l'on s'étonne de ne pas les trouver systématiquement associées, depuis le début, dans tous les cahiers des charges¹⁰. Si d'un côté on explore avec autant d'attention, de compétence et de moyens les facteurs physiques du risque d'inondation, on ne s'intéresse pas assez aux facteurs humains. Or, la perception que les hommes et les femmes impliqués à l'échelon local ont de la rivière, du bassin versant, du risque d'inondation, des autres acteurs et, particulièrement, des principaux acteurs institutionnels..., tout cela est aussi capital pour la prise en compte des zones inondables, et au-delà pour la gestion du risque, que la connaissance du débit centennial. Une fois identifiés ces facteurs humains, les enjeux et les objectifs de la concertation peuvent être dégagés, à l'échelle du contexte local qui est le cadre opérationnel primordial dans cette affaire.

Une stratégie adaptée doit ensuite être bâtie sur ces bases : à la différence de celle du PER, elle ne peut être unique et rigide. Les *populations-cibles*, suivant une terminologie désagréable issue du marketing, sont extrêmement hétérogènes et il n'est pas possible de tout prévoir. Des marges de manœuvre sont donc nécessaires, mais aussi une vigilance constante pour détecter les blocages imprévus, identifier et gérer les éléments complexes à transmettre ou les éléments conflictuels, les écarts entre perception et réalité... Ce travail relève en fait à la fois de l'expertise initiale et de l'animation du processus, source de réajustements fréquents. Ce travail de fourmi est la cause principale des coûts importants générés par ce type de démarche.

Une animation relevant de la médiation, qui prolonge le travail de compréhension initié au niveau du diagnostic de départ, assurant le respect du cadre et des règles du débat, veillant à l'écoute bienveillante de chacun des acteurs par tous et reformulant, le cas échéant, les éléments importants contenus dans les discours masqués par un jargon corporatiste.

« Il s'agit le plus souvent de travailler sur un mode "trans-institutionnel", réunissant des partenaires hétérogènes et dont le sentiment d'appartenance à leur groupe

*d'origine (collectivités territoriales, administrations, usagers, SEM, ...) est toujours dominant ».*¹¹

L'application

Notre démarche à l'égard des communes s'est directement inspirée de cette conception. Le diagnostic de départ indiquait un manque de confiance dans les études techniques et les experts en général. Dès lors, comment imaginer que de lourdes contraintes patrimoniales puissent être consenties sur cette seule base. Il fallait imaginer un processus de validation reposant sur une étape visant à rétablir la confiance, à dissiper la fâcheuse impression de *diktat technocratique* souvent évoqué, à permettre une adhésion des élus à la connaissance acquise.

Nous y sommes parvenus, en partie, en témoignant de nos réserves à l'égard de notre propre étude et en acceptant de passer ses résultats au crible des doutes et des remises en cause des acteurs locaux. Ce processus, long et parfois conflictuel, n'a finalement conduit qu'à des révisions mineures des résultats de l'étude. Ces concessions, indissociables de toute vraie concertation, ont été soigneusement encadrées. C'est-à-dire qu'avant tout réexamen d'une situation cartographiée, un cadre précis, une sorte de règle du jeu était définie, comprenant les limites précises à ne pas franchir pour éviter de porter atteinte à la crédibilité du travail technique effectué.

Quatre communes ont été particulièrement actives dans ce processus : il s'agit de Robion, Cabrières-d'Avignon, Apt et Gargas. Nous ne pouvons pas ici rapporter en totalité ces expériences, qui sont à l'origine des apports les plus importants de la démarche EFPI. Dans certains cas, comme avec Robion, le travail a duré trois ans.

Nous en dirons simplement que dans tous ces cas, des cartes ont été modifiées. Ces modifications sont la partie visible d'une remise en cause qui a souvent abouti à conserver, d'un commun accord, les tracés originaux.

Nous évoquerons, à titre d'exemple, les résultats de la contre-expertise réalisée sur Robion : nous y sommes

10. Cela se développe de plus en plus : des exemples le montrent, comme l'étude globale de la Durance ou les démarches sur le Verdon, l'Argens, l'Arc, au niveau régional, ou la démarche lancée par l'Institution interdépartementale Rhône Saône et surtout le Plan Loire Grandeur Nature, au niveau national.

11. Constantin-Vallet M.C., 1998, p. 4.

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. Ce travail n'a donc pu donner lieu à aucune suspicion de favoritisme.

Ce résultat a été obtenu en densifiant localement l'information topographique fournie au modèle : cela ne modifie en rien les incertitudes liées aux autres données d'entrée. L'abus de ce procédé ne fait ainsi que renforcer une dangereuse illusion de précision et cela a été abondamment expliqué aux élus.

En revanche, c'est la seule manière de modérer les erreurs parfois lourdes de conséquences 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. Nous ne l'avons pas dissimulé, tout en indiquant qu'aucun outil prévisionniste n'était parfait et qu'en l'occurrence on pouvait difficilement s'en passer.

Autre résultat du travail avec Robion, le classement de la plaine aval en inondation torrentielle a pu être revu. La zone est aujourd'hui classée en plaine, témoignage de la participation significative de l'État, et particulièrement de la DDAF, au processus de concertation.

Les résultats

Toutes les cartes sur lesquelles figuraient les zonages modifiés d'un commun accord, après réexamen, ont été refaites. Cette remise en question, inhabituelle, d'une démarche d'étude très complexe, sur la base de leurs questions et de leurs interrogations, a permis aux

élus de devenir de véritables partenaires. Un climat de confiance s'est établi, même si certains sont restés avec leurs doutes, dont nous ne songeons pas à contester la légitimité. 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, vingt communes, sur les vingt et un 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.

CONCLUSION

L'opération menée depuis 1993 sur le Calavon sous le vocable ésotérique d'EFPI, peut se caractériser par trois fois trois éléments :

- sur le plan institutionnel, trois acteurs sont associés à la démarche d'expertise puis de traduction dans les Plans d'occupation des sols : les mairies, les services de l'État et une structure gestionnaire de bassin : le Parc naturel régional du Luberon ;
- sur le plan de la méthodologie, un processus de concertation s'insère entre l'expertise et la règle, étapes classiques depuis les PER ;
- sur le plan de la concertation, trois composantes sont mobilisées : la communication comme compétence de base et moyen privilégié, la négociation comme outil d'appropriation du constat technico-scientifique initial et l'adhésion finale des acteurs, par le biais d'un acte formel de validation de la cartographie produite.

L'enseignement principal nous semble être que les facteurs de progrès en matière de prévention des risques d'inondation, et surtout la prise en compte dans les POS, impliquant les plus lourdes contraintes patrimoniales, ne résident pas dans le progrès scientifique ou les nouvelles technologies de pointe. Quelle que soit leur importance, elles ne seront jamais à même de fabriquer des décisions toutes prêtes dans un domaine où une partie des facteurs, et non les moindres, ne relève pas de leurs compétences : les problèmes humains.

Il n'est donc pas raisonnable d'imaginer un processus de prévention du risque d'inondation qui se passe de l'adhésion des acteurs locaux. Pourquoi, dira-t-on, personne ne discute le Code pénal ? Certes : sans doute la perception de la notion de risque est-elle au cœur

du problème. Son échelle est au-delà de celles de la vie quotidienne ou du mandat électoral. Respecter une marge de recul 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* »¹², en est une autre.

Quoi qu'il en soit nous proposons ces réflexions comme piste de recherche dans le dessein de mettre en œuvre un processus de prévention du risque d'inondation qui puisse être équilibré, durable, raisonné et collectivement approuvé, tel que nous avons souhaité le mettre en œuvre sur le bassin du Calavon.

Au-delà de ces considérations, en filigrane derrière ce sujet, semblent transparaître des questionnements à plus grand rayon d'action, touchant aux fondements même de la démocratie participative.

D'un côté, comment réconcilier l'expert et le citoyen? Le premier peut-il accepter de descendre de son piédestal sans voir douter de ses compétences? Ne doit-il pas pourtant le faire absolument sous peine de rendre inopérante la connaissance dont il est dépositaire? Nous avons mesuré à quel point il était délicat de relativiser des connaissances habituellement présentées comme des certitudes scientifiques sans voir leur crédibilité remise en cause. Faute de l'avoir fait, nous n'aurions pourtant pu obtenir un minimum d'adhésion sur des constats lourds de conséquences en matière de zones inondables. Où est l'essentiel?

De l'autre, peut-on se résigner au retour du jacobinisme étatique ou doit-on explorer la voie difficile de la démocratie négociée, et donc responsable? Là aussi nous avons pu en mesurer les limites actuelles : ne doit-on pas se donner les moyens de les dépasser? Dans la perspective de l'autonomie régionale accrue que nous promet l'Europe, le choix ne semble guère offrir matière à hésitation.

Textes législatifs et réglementaires

Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982, relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles, modifiée par les lois 87-265 du 22 juillet 1987 et 95-101 du 2 février 1995, JO du 14 juillet 82.

Loi n° 87-265 du 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (droit des citoyens à l'information sur les risques majeurs, art. 21), JO du 23 juillet 1987, rectificatif du 29 août 1987.

Décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, pris en application de l'article 21 de la loi n° 87-265 du 22 juillet 1987, JO du 13 octobre 1990.

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, modifiée par les lois 92-1336 du 16 décembre 1992 et 95-101 du 2 février 1995, JO des 4 janvier 1992, 23 décembre 1992 et 3 février 1995.

Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions en matière d'enquêtes publiques, JO du 9 janvier 1993.

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO du 3 février 1995.

12. CETE Méditerranée, CEMAGREF, 1993.

BIBLIOGRAPHIE

- AMOROS C. & PETTS G.E. Dirs, 1993, *Hydrosystèmes fluviaux*, Masson, Coll. d'écologie n° 24, Paris, 300 p.
- ARNAUD-FASSETA Gilles *et al.*, 1993, La crue de l'Ouvèze à Vaison-la-Romaine, *Revue de géomorphologie dynamique*, Vol. XLII, n° 2, pp. 34-48.
- BADIE Catherine, 1995, Le progrès de la méthode, *Diagonal*, n° 111, Dossier risques naturels, février 1995, pp. 26-28.
- BARANES William & FRISON-ROCHE Marie-Anne, 1996, *L'autorité en droit - Tout négocié : masques et vertiges des compromis*, Ed. Autrement, coll. Mutations, Paris, pp. 45-59.
- BAUDEZ Pierre, 1989, La loi sur les catastrophes naturelles, un exemple d'application : Nîmes, *Aménagement et nature*, n° 95, pp. 18-19.
- BESEME Jean-Louis, 1995, Influence de l'occupation des sols sur les inondations, *Ingénierie*, numéro hors série Risques naturels : Inondations du constat à la décision, Actes de la journée d'étude du 24 octobre 1995 à l'Assemblée Nationale, éd. CEMAGREF-DICOVA, pp. 17-24.
- BOURGES Maurice *et al.*, 1992, *Crues et inondations du 22 septembre 1992 dans les départements Vaucluse, Drôme, Ardèche*, Rapport du Conseil général des ponts et chaussées, novembre 1992, 91 p.
- BRIÈRE Gilles Dir., 1994, *Étude du fonctionnement physique et de l'inondabilité du bassin versant du Calavon (EFPI) : cahier des charges*, Mission Eau & Rivières du PNRL, Apt, décembre 1994.
- BRIÈRE Gilles Dir., 1997, *Un SAGE sur le Calavon : pourquoi? Comment?* Dossier de présentation au Comité technique de l'eau, Mission Eau & Rivières du PNRL, Apt, octobre 1997, 23 p.
- BRIÈRE Gilles, 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.
- CETE Méditerranée & CAREX Environnement, 1996, *Schéma de restauration, d'aménagement et de gestion du bassin de l'Èze*, Syndicat intercommunal d'aménagement de la vallée de l'Èze, Vol. 1 : Rapport, Vol. 2 : Dossier cartographique, proposition d'aménagement des cours d'eau et vallons secs, avril 1996.
- CETE Méditerranée & CEMAGREF, 1993, *Programme de prévention contre les inondations liées au ruissellement pluvial urbain et aux crues torrentielles : cahier des charges*, Ministère de l'environnement, Délégation aux risques majeurs, avril 1993, 14 p. + 2 cahiers d'annexes.
- CETE Méditerranée - Mission Environnement, 1989, *Apports de la cartographie géomorphologique et de la photo-interprétation pour les études de risques d'inondation : le cas des PER du moyen Gardon d'Anduze (résumé)*, Délégation aux risques majeurs, avril 1989, 8 p.
- CETE Méditerranée, 1988, *Plan d'exposition aux risques (PER) d'inondation du moyen Gardon d'Anduze*, Ministère de l'environnement, Délégation aux risques majeurs/Direction départementale de l'équipement du Gard, juin 1988 ; vol. 1 : Rapport de présentation, vol. 2 : Carte des champs d'inondation obtenue par photo-interprétation et carte d'occupation des sols, vol. 3 : Carte des risques obtenue par modélisation hydraulique et photo-interprétation.
- CETE Méditerranée, 1992a, *Commune d'Apt, analyse sommaire des facteurs du risque pluvial*, DDE de Vaucluse, mars 1992.
- CETE Méditerranée, 1992b, *Commune d'Apt, étude préalable au risque pluvial*, DDE de Vaucluse, novembre 1992, 18 p. + cartes.
- CETE Méditerranée., 1990, *Cartographie des champs d'inondation du Lez à l'amont de Castelnaud*, DDE de l'Hérault, Service de l'urbanisme, juillet 1990, 32 p. + cartes.

CHOCAT Bernard Dir./ EURYDICE 92, 1997, *Encyclopédie de l'hydrologie urbaine et de l'assainissement*, Lavoisier Tech & Doc, Paris, 1 124 p.

CHOCAT Bernard, 1989, Urbanisation et inondation : phénomènes de ruissellement, causes naturelles et facteurs d'aggravation, *Aménagement et nature*, n° 95, pp. 13-15.

COLLIN Claude, 1995a, *Risques urbains*, Ed. Continent Europe, coll. Références européennes, Paris, 223 p.

COLLIN Claude, 1995b, Nouvel enjeu et nouveau métier dans les collectivités territoriales : la prévention et la gestion des risques, *Bulletin de l'Association géographique française*, Paris, 1995-2, pp. 121-130.

Conseil général de Vaucluse, s.d., *Le Vaucluse, un département sinistré*, Brochure-bilan concernant les crues de septembre 1992, 13 p.

CONSTANTIN-VALLET Marie-Christine, 1998, *Assistance à la maîtrise d'ouvrage en communication et concertation pour l'étude globale des crues du Rhône*, Dossier de candidature à l'appel d'offres de l'Institution interdépartementale des Bassins Rhône-Saône, février 1998.

DANNA Pierre-Paul et al., 1993, *La prévention des risques naturels : échec ou réussite des Plans d'exposition aux risques?* CREDECO/Société française pour le droit de l'environnement, 207 p.

DECROP Geneviève, 1995a, Synthèse de la table ronde : négocier le risque, *Ingénierie*, numéro HS 1995, Risques naturels : Inondations du constat à la décision, Actes de la journée d'étude du 24 octobre 1995 à l'Assemblée Nationale, éd. CEMAGREF-DICOVA, pp. 61-67.

DECROP Geneviève, 1995b, Les acteurs de la négociation du risque inondation, *Ingénierie*, numéro HS 1995 Risques naturels : Inondations du constat à la décision, Actes de la journée d'étude du 24 octobre 1995 à l'Assemblée Nationale, éd. CEMAGREF-DICOVA, pp. 69-78.

DEGARDIN Francis, 1997, Gestion du risque et gestion du territoire à travers les exemples de valorisation des zones inondables, *L'urbanisme face au risque d'inondation*, Actes du colloque organisé par le GRAIE à Lyon le 15 octobre 1997, GRAIE, Villeurbanne, pp. 88-89.

DENOZIÈRE Paul, 1985, *L'État et les eaux non domaniales*, Lavoisier Tech & Doc, Paris, 354 p.

DOURLENS Christine, 1989, Nîmes : la domestication d'une catastrophe, *Aménagement et nature*, n° 95, pp. 10-12.

ENEE, s.d., *Inondations : enjeux + partage de responsabilités entre acteurs, moyens d'actions du maire*, Fiche de synthèse, 4,p.

GAIDE Paul André, 1997, La portée des outils juridiques et réglementaires : les outils existants et les moyens permettant la valorisation des zones exposées au risque d'inondation, *L'urbanisme face au risque d'inondation*, Actes du colloque organisé par le GRAIE à Lyon le 15 octobre 1997, GRAIE, Villeurbanne, pp. 29-39

GARRY Gérald & DECAILLOT Philippe, 1987, La représentation cartographique des risques naturels, *Bulletin de liaison des laboratoires des ponts et chaussées*, n° 150-151, spécial Risques Naturels, Laboratoire central des ponts et chaussées, Paris, pp. 20-28.

GARRY Gérald, 1995, Auch, Nîmes, Vaison-la-Romaine : retours d'expériences, *Bulletin de l'Association géographique française*, Paris, 1995-2, pp. 131-145.

GILARD Olivier, 1997, Intégrer le risque dans la démarche urbanistique, *L'urbanisme face au risque d'inondation*, Actes du colloque organisé par le GRAIE à Lyon le 15 octobre 1997, GRAIE, Villeurbanne, pp. 19-27.

GILBERT Claude, 1996, *Vers une politique du pire, Tout négociateur : masques et vertiges des compromis*, Ed. Autrement, coll. Mutations, Paris, pp. 31-44.

GIVONE Pierrick, 1995, La négociation du risque, une étape nécessaire, *Ingénierie*, numéro HS 1995 Risques naturels : Inondations du constat à la décision, Actes de la journée d'étude du 24 octobre 1995 à l'Assemblée Nationale, éd. CEMAGREF-DICOVA, pp. 87-95.

GLEIZES Claude, 1995, Les responsabilités dans la négociation du risque, *Ingénierie*, numéro HS 1995 Risques naturels : Inondations du constat à la décision, Actes de la journée d'étude du 24 octobre 1995 à l'Assemblée Nationale, éd. CEMAGREF-DICOVA, pp. 79-85.

GOURDAULT-MONTAGNE Pascal, 1994, *Le droit de riveraineté : propriété, usages, protection des cours d'eau non domaniaux*, Lavoisier Tech & Doc, Paris, 168 p.

IPSEAU, 1996a, *Gestion des vallées alluviales et inondations : étude bibliographique*, Groupe d'étude inter-agences, Agence de l'eau Adour-Garonne, octobre 1996, 224 p.

IPSEAU, 1996b, *Gestion des vallées alluviales et inondations : synthèse méthodologique*, Groupe d'étude inter-agences, Agence de l'eau Adour-Garonne, octobre 1996, 38 p.

JEZ Pascale, 1989, Nîmes : l'indemnisation des sinistres, *Aménagement et nature*, n° 95, p. 20.

JULIAN Maurice, 1994, Un torrent dans la ville : le Paillon à Nice (Alpes-Maritimes), Actes du colloque : Aménagement et gestion des grandes rivières méditerranéennes, organisé du 8 au 10 septembre 1993, *Études vauclusiennes*, numéro spécial n° 5, sous la direction de J. RISER, pp. 151-157.

LEVILLAIN Jean-Pierre, 1987, Les risques hydrauliques : inondations, érosions, affouillements, *Bulletin de liaison des laboratoires des ponts et chaussées*, N° 150-151, spécial Risques naturels. Laboratoire central des ponts et chaussées, Paris, pp. 158-168.

Mairie Conseils, 1992, *L'eau et les communes rurales*, Mairie Conseils/ARIC, janvier 1992, 43 p.

MARTIN Gilles, 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, pp. 39-59.

MASSON Marcel, 1993, Après Vaison-la-Romaine, pour une approche pluridisciplinaire de la prévision et de la planification, *Revue de géomorphologie dynamique*, vol. XLII, n° 2, pp. 73-77.

MASSON Marcel, GARRY Gérald & BALLAIS Jean-Louis, 1996, *Cartographie des zones inondables : approche hydrogéomorphologique*, Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme/Ministère de l'environnement, Paris, 100 p.

MATHOT Philippe & MARIANI Thierry Dirs., 1994, *Inondations : une réflexion pour demain - Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier*, Les Documents d'information de l'Assemblée nationale, Paris, Rapport n° 1641 ; 2 vol. : Tome 1 : Rapport, 136 p. ; Tome 2 : Auditions, 338 p..

Ministère de l'environnement, Délégation aux risques majeurs/Ministère de l'équipement, Service technique de l'urbanisme, 1991, *Réconcilier l'eau et la ville par la maîtrise des eaux pluviales*, Les éditions du STU, Paris, 64 p.

Ministère de l'environnement, s.d., *Après les inondations*, Rapport officiel et intégral : les villes classées à haut risque par le gouvernement, Regard actualité, HS (fin 1992, début 1993), 47 p.

Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement et des transports, 1988, *La cartographie des Plans d'exposition au risque d'inondation*, La documentation française, Paris, 115 p.

NOYELLE Jean, 1990, *Urbanisation, inondation*, Secrétariat d'état auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs/La documentation française, Paris, 199 p.

NOYELLE Jean, 1997, Valoriser les zones inondables dans l'aménagement des villes, *L'urbanisme face au risque d'inondation*, Actes du colloque organisé par le GRAIE à Lyon le 15 octobre 1997. GRAIE, Villeurbanne, pp. 83-86.

OBERLIN Guy, 1995, Les outils disponibles de la prévention des inondations dommageables, *Ingénierie*, numéro HS 1995 Risques naturels : Inondations du constat à la décision, Actes de la journée d'étude du 24 octobre 1995 à l'Assemblée Nationale, éd. CEMAGREF-DICOVA, pp. 35-50.

Parc naturel régional du Luberon, 1996, *Journal de bord du Calavon*, Dossier de synthèse des études réalisées, dossier de la journée d'information « Si le Calavon m'était conté » du 4 décembre 1996, PNRL, Apt, 43 p.

PONTON André *et al.*, 1989, *Catastrophe de Nîmes : rapport de la mission technique*, Secrétariat d'état chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, 28 mars 1989, Document dactylographié, 69p.

POULLE François, 1998, L'idée de charte procède de l'accord moral..., *Revue Parcs*, Magazine de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, n° 34, octobre 1998.

PUYO Charles, 1995, Évaluation des solutions, les impacts et les coûts, *Ingénierie*, numéro HS 1995 Risques naturels : Inondations du constat à la décision, Actes de la journée d'étude du 24 octobre 1995 à l'Assemblée Nationale, éd. CEMAGREF-DICOVA, pp. 51-59.

RAMADE François, 1998, *Dictionnaire encyclopédique des sciences de l'eau*, Édiscience international, Paris, 786 p.

RIBAS PALOM Anna *et al.*, 1994, Les changements dans l'occupation et la gestion des aires inondables, Actes du colloque : Aménagement et gestion des grandes rivières méditerranéennes, organisé du 8 au 10 septembre 1993, *Études vauclusiennes*, numéro spécial n° 5, sous la direction de J. RISER, pp. 141-146.

RODITIS Jean-Christophe, 1996, *Évolution récente des milieux fluviaux du Calavon : éléments pour une gestion physique des lits et des inondations*, EFPI du bassin versant du Calavon phase 3 - document d'étape, PNRL, Apt, 17 p.

RODITIS Jean-Christophe, 1997, Dynamique fluviale et gestion physique des lits d'un cours d'eau méditerranéen : le Calavon et son bassin versant, XX^e siècle, *Courrier scientifique du Parc naturel régional du Luberon*, n° 1, Apt, pp. 30-31.

SIEE & RODITIS Jean-Christophe, 1997, *Cartographie hydromorphologique des zones inondables du Calavon et de ses principaux affluents*, EFPI du bassin versant du Calavon phase 2, Parc naturel régional du Luberon et communes du bassin, 3 volumes de cartes et 1 notice, avril 1997.

SIEE & Stratégis, 1995, *Délimitation des zones inondables du Calavon/Coulon sur les communes de Apt, Saignon, Caseneuve, Cavaillon et Robion*, EFPI du bassin versant du Calavon phase 1, PNRL, Apt, 3 volumes de cartes (isohypses, hauteurs de submersion et vitesses, aléa) + 1 mémoire d'étude + cahier topographique + 1 volume d'annexes, juin 1995.

Société du canal de Provence & Bureau des recherches géologiques et minières, 1993, *Schéma de restauration, d'aménagement et de gestion du Calavon*, Conseil général de Vaucluse, 3 vol., septembre 1993.

THEYS Jacques & KALAORA Bernard Dirs, 1992, *La Terre outragée : les experts sont formels!*, Éditions Autrement, Série Sciences en société n° 1, Paris, 270 p.

VANSSAY Bernadette de, 1991, Les leçons tirées de l'expérience des PER pilotes - Conquête de la sécurité, gestion des risques, Actes du colloque « Sécurité, risques, insécurité » organisé par la Délégation à la recherche et à l'innovation du Ministère de l'équipement de mars 1988 à juin 1989. Librairie L'Harmattan, coll. Logiques sociales, Paris, pp. 161-175.

Ces événements dramatiques, dont le caractère réellement exceptionnel reste à vérifier, ont donné lieu à une médiatisation aussi abondante que maladroite du « PPR », invoqué comme une sorte de grigri tout puissant¹. Je retiendrai de ces déclarations contestées de Dominique Voynet, à cette occasion, son affirmation qu'une politique de prévention, à elle seule, « ne peut constituer une garantie ». L'article ci-dessus dit assez ce je souhaite voir dans cette affirmation, sans pouvoir préjuger toutefois des arrières pensées de Madame Voynet.

D'autre part, la relativisation du caractère strictement naturel de la catastrophe est tout à fait pertinente, même si elle a pu paraître choquante de la part de la ministre, en raison de sa signification sur le plan indemnitaire². Si les inondations ont touché aussi des bourgs et des bâtiments anciens, les plus gros dégâts, et peut-être la majorité des pertes en vies humaines, concernent des implantations et des aménagements récents en zone d'aléa, parfois connu. Les premiers témoignent d'une certaine marge d'acceptation fataliste du risque, propre aux générations précédentes, les autres de notre conception souvent avide et irresponsable de l'occupation du sol. Les deux, subtilement conjugués dans l'inconscient collectif, fondent en partie les attitudes apparemment paradoxales que l'on peut observer avant et après une catastrophe quant mesures de prévention.

Notre ministre de l'Environnement, décidément ennemie de la langue de bois, les a également stigmatisées en évoquant la résistance passée des élus locaux aux PPR, ces mêmes élus qui semblent aujourd'hui déplorer de n'en avoir pas sur leur commune. Nous avons même entendu un maire affirmer qu'il n'avait jamais été informé de l'existence du PPR concernant son village. Cela pose question à la fois quant à la compétence du maire et sur la manière dont la procédure a été menée. La véracité factuelle de cette affirmation importe finalement assez peu : nous en retiendrons le témoignage d'une indifférence de la part des acteurs locaux, voire d'un déni, dont je suis persuadé qu'ils ne pourraient exister à l'issue d'un véritable processus de concertation, tel que nous l'avons mené sur le Calavon.

Ce n'est pourtant pas le PPR lui-même qu'il s'agit de remettre en cause ici, mais son utilisation inappropriée, due aux carences de la politique de prévention dont il est l'émanation – la seule émanation, hélas.

Notre administration nationale semble toujours croire au mythe d'une solution standardisée, rapide à mettre en œuvre, se suffisant à elle-même et ne dépendant que de sa seule compétence. Utilisé de ce fait de façon systématique, valorisant imparfaitement une connaissance scientifique relative, qu'il nivelle dans une approche impersonnelle et réductrice, l'outil réglementaire s'épuise et se décrédibilise. Il serait sans doute plus judicieux de le considérer d'abord comme la garantie finale, et la sanction réglementaire, d'un processus de prévention concerté au plan local, lorsque les conditions institutionnelles de mise en œuvre de ce processus sont réunies. Son application autoritaire serait alors réservée aux cas où les collectivités locales se montreraient incapables de s'organiser dans ce sens.

Par ailleurs, face à des phénomènes extrêmes, desquels il est bien difficile de prétendre se garantir, n'est-il pas au moins aussi important de chercher à constituer une véritable culture du risque que d'ajouter une couche de plus à une réglementation déjà pléthorique ?

Quant aux études de définition de l'aléa, si elles restent indispensables, on voit bien avec l'exemple de l'Aude³ quelles limites elles peuvent avoir, surtout dans le cadre actuel.

L'expertise est capable de produire un outil d'aide à la décision très performant, la règle constitue une sanction légitime de cette décision et nécessite un cadre national : en démocratie, aucun des deux ne devrait avoir à porter le poids de fabriquer la décision elle-même.

Devant la multiplication de ces catastrophes, liées peu ou prou à un mépris culturel et chronique de la population pour les risques naturels, il paraît important de s'atteler au chantier qui nous permettra de combler le fossé entre l'expertise et la règle. Cela passera inévitablement par une phase de concertation, d'arbitrage social et d'appropriation de la connaissance, dont les dispositifs actuels ne peuvent produire que des avatars. Cela dit, le contenu de cette phase, que nous avons exploré sur

1. Plan de prévention des risques, créé par la loi " Barner " de 1995 pour succéder aux anciens PER, plans d'exposition aux risques. On remarquera que le sigle a le plus souvent été utilisé tel quel, sans préciser qu'il s'agit d'une procédure réglementaire qui est la pierre angulaire de notre dispositif de prévention des risques, angulaire ne signifiant ni suffisant ni infaillible.

2. En ce sens, nous payons toujours un lourd tribut à la tare fondamentale de la politique française de prévention des risques, née en 1982 d'un texte consacré à l'indemnisation des victimes et non à la prévention des catastrophes naturelles. Cette dernière a été conçue dans ce contexte comme un facteur limitant des risques... financiers pour les compagnies d'assurances (cf. G. BRIERE, op. cit., chapitre 4, section 2 : La loi du PER).

3. L'Aude est cité au titre du département le plus touché. L'exemple de Vaison-la-Romaine peut également être évoqué et l'a d'ailleurs été abondamment dans les médias. La crue de septembre 1992 est aujourd'hui qualifiée de > Q600. La référence nationale pour l'urbanisme étant Q100, on peut se demander quelle aurait été la situation si un PPR basé sur ce scénario avait été en vigueur avant les événements. Le fait que la circulaire de janvier 1994 précise que ce scénario centennal doit être retenu comme minimum, à défaut d'une crue connue plus importante aurait-il été suffisant pour calmer les esprits ? De plus, ce texte affirme explicitement que cette approche, inspirée de l'exemple de la Loire, est inappropriée aux crues torrentielles (cf. G. BRIERE, op. cit., pp 62-63).

le bassin du Calavon de façon expérimentale et sans doute superficielle, reste en grande partie à mettre au point. Il est donc indispensable de mobiliser des moyens financiers, des compétences et du temps pour engager cette véritable politique culturelle et socio-politique sur les risques.

Or une telle politique ne peut pas reposer sur l'action des seuls services de l'Etat : la genèse d'un fait culturel ne relève ni des cadres ni des échéances du réglementaire. D'une part, elle ne mobilise ni des juristes ni des experts techniques, indispensables par ailleurs dans le processus, mais des spécialistes de l'écoute et de la concertation dont les compétences fondamentales relèvent surtout de la psychologie, de la sociologie et de la communication. D'autre part, elle doit être relayée par la création et l'engagement à long terme d'organismes de bassin, rôle que joue le Parc du Luberon sur celui du Calavon.

Si ces organismes de bassin commencent à se développer, leur engagement dans ce sens tout comme les compétences requises sont encore rares. Sans doute à la mesure du caractère un peu dérangeant d'une telle démarche : il est tellement plus confortable, à priori, de laisser l'Etat assumer seul une responsabilité aussi lourde, d'autant que l'administration donne l'impression de considérer la prévention des risques comme le dernier carré de la tutelle. Cet accord apparent est cependant si peu porteur de résultats qu'il ne me semble pas inutile d'ouvrir ne serait-ce que de nouvelles pistes de réflexion, dans un contexte marqué par les appels à l'innovation dans le sens d'un développement durable.

Gilles BRIÈRE