
SOMMAIRES RESUMES DES TROIS ETUDES

PHASE I LA PROCEDURE DE REMEMBREMENT UNE PROCEDURE TRANSPOSABLE AUX PPR ?

INTRODUCTION

- I GENERALITES SUR LE REMEMBREMENT
- II PRESENTATION DE DEUX CAS CONCRETS
 - LES REMEMBREMENTS DE LONGUE-JUMELLES (MAINE-ET-LOIRE)
 - LE REMEMBREMENT DE BRESSUIRE (DEUX-SEVRES)
- III ANALYSE DU PROCESSUS DE DECISION
 - LA PROCEDURE DE REMEMBREMENT AUJOURD'HUI
 - LES LIMITES
- IV QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA REALISATION DES P.P.R. ?
 - DANS QUELLE MESURE PEUT-ON METTRE EN PARALLELE REMEMBREMENT ET PPR?
 - DES ELEMENTS DE PROCEDURE EN PARTIE ADAPTABLES
 - DES CONCEPTS STRATEGIQUES POUR ORGANISER LE DEBAT PUBLIC

PHASE II TRANSPOSITION EN FRANCE DE PROCEDURES ET DE PRINCIPES VALIDES A L'ETRANGER - ALLEMAGNE, SUISSE, ET AT-UNIS

INTRODUCTION

- I PRISE EN COMPTE DU RISQUE EN ALLEMAGNE ET EN SUISSE
 - PRINCIPES DE L'ORGANISATION DE LA PREVENTION EN ALLEMAGNE
 - EVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DES INONDATIONS EN SUISSE
- II LA MISE EN ŒUVRE, A POSTERIORI, DE MESURES D'AUTOPROTECTION CONTRE LES INONDATIONS AUX ETATS-UNIS
- III L'ACCEPTABILITE, EN FRANCE, DE LA TRANSPOSITION DE LA POLITIQUE D'AUTOPROTECTION"
 - TEST DE LA DEMARCHE "D'AUTOPROTECTION" DANS LA VALLEE DU DOUBS
 - TEST DE LA DEMARCHE "D'AUTOPROTECTION" DANS LA VALLEE DU GAPEAU (VAR)
 - CONCLUSIONS DES DEUX ENQUETES : LES CONDITIONS DES COMPORTEMENTS D'AUTOPROTECTION DES PARTICULIERS

PHASE III

L'AUDIT PATRIMONIAL

- I FINALITES ET MODALITES DEREALISATION DE LA RECHERCHE
 - RAPPEL DES OBJECTIFS
 - MISE EN ŒUVRE DE L'AUDIT PATRIMONIAL

- II IDENTIFICATION DU PROBLEME
 - HISTORIQUE DES PRINCIPALES MESURES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES
 - REDON
 - LE BASSIN AISNE-OISE
 - DONNEES GENERALES SUR LE BASSIN ET SUR LES CRUES DE L' AISNE
 - ANALYSE DE L'OFFRE, DE LA DEMANDE ET DE LEUR RENCONTRE

- III DIAGNOSTIC DE L'ACTION ENGAGEE
 - LES ACTIONS CONDUITES AU NIVEAU DU GRAND BASSIN
 - LES ACTIONS POSTERIEURES AUX CRUES DE 1993 ET DE 1995
 - DIAGNOSTIC DES ACTIONS ENGAGEES A SOISSONS

- IV PROSPECTIVE
 - PROSPECTIVE AU NIVEAU DU BASSIN

- V PROPOSITIONS
 - LE BASSIN AISNE-OISE
 - LA VILLE DE SOISSONS

EQUIPES IMPLIQUEES

La recherche s'inscrit dans une démarche globale, proposée par trois centres de recherches à vocations complémentaires : Le Laboratoire de Psychologie Environnementale, l'Institut de Stratégies Patrimoniales et le Cabinet Gilles Barouch.

INSTITUT DE STRATEGIES PATRIMONIALES – INA-PG
Marc Valenzisi, Henri Ollagnon et Ambroise de Montbel
16, rue Claude Bernard, 75005 Paris
tel 01 44 08 72 33 mail :montbel@inapg.inra.fr

L'Institut de Stratégies Patrimoniales développe un enseignement, une formation et des interventions dans les domaines de la gestion de la qualité du vivant dans la nature et pour l'homme et les stratégies patrimoniales publiques et privées susceptibles de l'orienter. Ses domaines d'intervention sont la qualité, et en particulier, de la sécurité, de la nature, de l'agriculture, de l'alimentation et des territoires, et de façon plus générale, l'action en univers complexe et multi-acteurs.

A ce titre, il développe des démarches patrimoniales, sous forme de procédures standards, dont l'audit patrimonial, pour mobiliser les différentes formes d'expertise et d'implication libre de tous les acteurs publics et privés visant la prise en charge, en patrimoine commun, de la qualité, ici, de la sécurité, considérée comme une propriété globale émergente, résultant d'une situation complexe et multi-acteurs.

LABORATOIRE DE PSYCHOLOGIE ENVIRONNEMENTALE – CNRS ESA 8069
UNIVERSITE PARIS V

Bernadette de Vanssay et Ludvina Colbeau-Justin
71, avenue Edouard Vaillant, 92100 Boulogne-Billancourt
tel : 01.55.20.57.08 fax : 01.55.20.57.40
bdevanssay@aol.com colbeau@psycho.univ-paris5.fr

Les travaux menés par le Laboratoire de Psychologie Environnementale prennent en compte une dimension souvent ignorée des décideurs, celle de la relation que l'homme entretient avec l'environnement naturel. Ces études s'intéressent aux interactions homme / environnement et aux perceptions de l'espace ; elles tentent de répondre à la double question : comment l'environnement façonne-t-il les comportements humains et comment l'homme inscrit-il la réalité sociale dans l'environnement, à travers une certaine organisation de l'espace.

CABINET GILLES BAROUCH
Gilles Barouch & Marc Valenzisi

2, rue Jules Guesde, 92130 Issy-les-Moulineaux
tel : 01.40.93.43.27 mail : gbarouch@netvision.net.il

Le Cabinet Gilles Barouch vise à capitaliser et à mettre à la disposition des décideurs publics les savoir-faire élaborés par le cabinet dans le domaine de la conduite des changements complexes (démarches patrimoniales : élaboration de projets partagés, gestion de conflit) et du management de la qualité.

Ces savoir-faire sont le fruit de 20 années de recherches, de pratiques du changement, puis de capitalisation des acquis de la recherche et des interventions de conseil.

INTRODUCTION

Devant le constat des difficultés rencontrées, depuis plus de quinze ans (1982, loi d'indemnisation des catastrophes naturelles - 1987, loi concernant l'information des citoyens sur les risques encourus - 1995 Loi Barnier) pour la mise en œuvre des politiques de prévention des risques inondation, les trois équipes de recherche se sont interrogées, à partir de leurs différentes perspectives, sur les points suivants :

- Comment produire dans le domaine de la maîtrise des inondations, des décisions juridiquement sûres et socialement acceptables ?
- Comment introduire dans le système actuel, une modification des systèmes de pensée et des modèles d'action, dans le respect des acteurs concernés, pour y intégrer des éléments favorisant l'acceptabilité sociale des décisions ?

On proposait donc d'étudier, à partir de plusieurs exemples pris dans des contextes différents, des processus de négociation, de rencontre et de communication entre les différents acteurs concernés. Ces processus ou procédures sont considérés dans certains cas comme socialement acceptés et juridiquement sûrs, dans d'autres cas comme ayant échoué dans ces deux domaines. Au vu de ces exemples, on proposera l'élaboration de mécanismes innovants dans le domaine de la gestion de la sécurité face aux inondations.

Une première remarque s'est imposée : *les deux notions d'acceptabilité et de sûreté juridique* nous paraissent liées : il paraît clair en effet qu'une décision socialement bien acceptée donnera lieu à moins de recours devant les tribunaux qu'une décision qui suscite la controverse.

La notion *d'acceptabilité sociale* apparaît donc comme un préalable à la solidité juridique des décisions. Or, l'analyse de la politique actuelle de prévention des risques conduit à constater *qu'elle vise, le plus souvent, à gérer l'aléa de façon sectorisée et technique sans prendre en considération les dimensions sociales (enjeux économiques locaux, culture du risque, pratiques traditionnelles)*. « On s'intéresse à la rivière, mais pas aux riverains », nous a dit un maire d'une commune du Doubs.

LES EXEMPLES RETENUS DANS L'ETUDE

A - Les procédures de remembrement :

Le remembrement et les Plans de Prévention des Risques sont deux procédures visant à rationaliser les usages du sol sur un territoire donné. Dans le premier cas, on vise en priorité le renforcement de la productivité agricole ; dans le cas des inondations, on vise à renforcer la sécurité des personnes et des biens. Dans les deux cas, les choix à effectuer concernent un grand nombre d'acteurs aux intérêts contradictoires. Un débat public, une négociation sont nécessaires pour assurer l'acceptabilité des décisions par l'ensemble des acteurs : il y va de l'efficacité de la démarche.

Comment dès lors organiser ce débat dans le cadre des politiques de prévention des inondations ? La procédure et le processus de mise en place des PPR peuvent-ils s'inspirer de certains aspects de la procédure de remembrement ?

Pour répondre à ces questions, des enquêtes ont été réalisées et les sites suivants ont été retenus :

- Longué-Jumelles, dans la vallée de la Loire. Cette commune a connu récemment deux opérations de remembrement, l'une motivée par le passage de l'autoroute Angers-Tours sur une portion du territoire communal, l'autre faisant suite à une demande des exploitants agricoles dans un autre secteur de la commune.
- Bressuire, dans les Deux-Sèvres. Cette commune, située au cœur d'une zone de bocage, a fait l'objet d'un remembrement destiné à pallier les perturbations de l'activité agricole induites par la construction d'une rocade de contournement de la ville.

Dans le premier cas, la procédure s'est déroulée de façon satisfaisante, les différents acteurs ont bien perçu les bénéfices retirés du processus de concertation. Dans le second cas, la procédure de remembrement a été mal vécue ; elle a créé du désordre physique et relationnel.

B - Acceptabilité et transposition des principes et des procédures étrangères de gestion du risque inondation : Allemagne, Suisse, Etats-Unis

. Principes et pratiques de gestion du risque en Suisse et en Allemagne

Ces deux pays ont développé des systèmes de gestion des crues dont les principes sont assez différents de ceux qui sous-tendent le système français, en raison de leur structure politique (Fédération d'Etats), mais aussi à partir de contextes culturels différents, en référence à leur relation à l'environnement et à l'acceptation des phénomènes naturels, pour la Suisse, et à l'esprit de solidarité et de responsabilité en Allemagne. A la suite d'inondations récentes (impact des crues de 1995, 1997 et 1999), ces deux pays ont adopté des mesures nouvelles qui s'appuient explicitement sur le concept de "développement durable" et intègrent étroitement l'aléa inondation dans l'aménagement du territoire.

Après avoir réalisé une étude des textes récents et des études de cas, étayées par des entretiens ciblés, on s'est interrogé sur la possibilité de transposer certains de ces éléments dans le système français.

Les cas présentés succinctement sont les crues de l'Oder en Allemagne et les inondations et glissements de terrain d'octobre 2000 à Gondo, en Valais (Suisse).

. La politique américaine de «Flood Proof Retrofitting »

Parmi les procédures mises en œuvre, avec succès, aux Etats-Unis, on a retenu la procédure appelée " Flood Proof Retrofitting "(mesures d'aide à l'autoprotection post inondation). Dans le cadre de cette procédure, l'Etat apporte une aide financière et technique aux propriétaires inondés, dans la période qui suit l'inondation, pour leur permettre, non pas de reconstruire à l'identique, mais de diminuer la vulnérabilité de leurs habitations pour qu'ils puissent faire face, dans de meilleures conditions, à la prochaine inondation.

Le fondement même de la démarche suppose que les propriétaires comme les acteurs

publics soient persuadés qu'il se produira inévitablement, dans un avenir proche, une nouvelle inondation. Des études ont montré combien les sinistrés ont du mal à se projeter dans l'avenir pour envisager le retour d'un phénomène d'inondation similaire à celui qu'ils viennent de vivre. L'intégration de la notion de vulnérabilité à des phénomènes récurrents d'inondation est donc un préalable à toute démarche d'auto-protection. Elle conduit à exclure de notre terminologie actuelle les qualifications "d'exceptionnel, de catastrophe millénaire, etc." pour des événements connus et ayant une période de retour de moins de cent ans.

Test de la démarche d'autoprotection dans le contexte français

Dans quelle mesure et dans quelles conditions les dispositions, mises en œuvre aux Etats-Unis, peuvent-elles être acceptées par des propriétaires français ?

Une double enquête concernant les pratiques d'autoprotection des propriétaires français et l'acceptabilité d'une aide technique et financière pour favoriser l'adoption de ces mesures a été effectuée sur deux sites contrastés, ayant subi des inondations importantes en 1999 : la vallée du Doubs et la vallée du Gapeau (Var).

C - La démarche patrimoniale appliquée à la gestion des inondations

La gestion patrimoniale a pour objectif d'initier une prise en charge commune des ressources et des milieux naturels. La sécurité est, en général, perçue comme ce qui assure des conditions de vie et d'activité génératrices de confiance et de tranquillité d'esprit. Elle a, de ce fait, une *dimension patrimoniale* qui peut permettre de faire disparaître les contradictions apparentes entre les intérêts fonciers (valeur des terrains et des bâtiments) et l'affichage du risque inondation. " *La sécurité des personnes et des groupes humains est liée à la fois à la sûreté intrinsèque du milieu, et à la capacité des acteurs à s'adapter à l'état du risque et à répondre positivement aux accidents* " (H.Ollagnon).

L'étude a tenté de vérifier à quelles conditions, les acteurs concernés pourraient développer une meilleure prise en charge commune de la sécurité.

L'objectif est de tester auprès de l'ensemble des acteurs concernés les conditions d'une implication libre des usagers, des habitants et des propriétaires comme parties prenantes d'une négociation des objectifs de la politique de sécurité entre l'ensemble des acteurs d'un même bassin versant.

A partir de deux études de cas, de type monographique, sur les sites de Soissons et Redon qui ont connu des inondations récentes (1993 et 1995 pour Soissons ; 1995, 1999 et 2000 pour Redon), la recherche a étudié comment est prise en charge la sécurité aujourd'hui et comment cette prise en charge pourrait être développée.

Au cours des réunions qui ont rassemblées les différentes équipes, trois principes ont été dégagés et dominant le champ de la recherche :

- La gestion des inondations conduit inéluctablement à faire se rencontrer des formes d'intelligence différentes en fonction des logiques d'acteurs, les unes pragmatiques et les autres universalistes (scientifiques, administratives, plus normatives), cette rencontre pouvant être facilitées par des méthodes d'intelligence stratégique.

- La négociation entre les acteurs doit, sous peine d'être inutile, faire surgir des jeux à somme positive au niveau des entités où la sécurité peut être prise en charge en commun, ce qui suppose un nombre « critique » d'acteurs impliqués et des espaces suffisamment proches et suffisamment étendus pour créer une possibilité de négociation confiante entre les acteurs.

- La démarche de gestion négociée de l'inondation doit rendre possible le changement en mettant en lumière des voies d'un changement local et global pour chacun des acteurs concernés dans un processus d'ensemble au niveau du bassin ; pour cela, cette négociation doit faire surgir des marges de manœuvre et donc d'adaptation ; elle gagne à se situer à une distance suffisante des enjeux locaux directs et immédiats mais dans des entités suffisamment proches des acteurs pour qu'ils s'impliquent dans une prise en charge locale et globale de la sécurité, avec des relais du bassin.

Les trois phases du programme de recherche, tout en prenant en compte ces trois principes, en développent, chacune, certains aspects plus particulièrement.

. *L'étude menée sur les procédures de remembrement* met en évidence deux éléments fondamentaux : le rôle de la médiation locale et la notion de dimension du périmètre sur lequel travailler (nombre critique de personnes et périmètre adapté). Elle met aussi en évidence le fait qu'entre propriétaires et puissance publique, il y a place pour une facilitation inscrite au cœur de l'univers institutionnel français. L'étude montre que :

- le temps de médiation est un investissement rentable,
- la construction du savoir est un enjeu humain tout autant que technique,
- la délimitation du périmètre conduit à faire apparaître une pluralité d'options stratégiques,
- la reconnaissance des enjeux des acteurs est une étape incontournable,
- l'organisation de la réflexion en amont est un moyen pour transformer la contrainte en projet.

L'information du public est une clef de la réussite.

. *Les études menées en Suisse et en Allemagne* montrent le rôle et l'influence des principes implicites et des données culturelles qui fondent les systèmes. Elles mettent l'accent sur les différents points de blocages structurels et culturels du système français par rapport aux systèmes suisse et allemand.

Les différences significatives se situent à plusieurs niveaux :

. Au niveau de la gestion spatiale : les systèmes suisse et allemand traitent de la sécurité au niveau local, ce qui entraîne le développement d'une responsabilité locale mais aussi, par voie de conséquence, le *développement des compétences* nécessaires au niveau cantonal ou du länd. En Suisse, on rencontre ainsi une gestion "micro systémique" de la sécurité.

. Au niveau de la prise en compte juridique : en France la gestion du risque est assurée par l'Etat ; il se substitue ainsi à la collectivité ou au particulier dans l'interaction des particuliers à leur environnement, au niveau des conséquences matérielles de leur propre prise de risque ; notre système d'assurance a exclu toute possibilité de négociation. En Suisse, la pratique assurancielle permet une négociation entre le

propriétaire et l'assureur qui définira la prime en fonction des biens exposés.

. Au niveau des pratiques : on constate dans le système allemand une présence très forte et active de l'administration, à partir d'une reconnaissance de l'efficacité des services, d'une contractualisation explicite entre les services et les particuliers et d'une présence effective sur le terrain.

Ces divers constats montrent que *la possibilité de changement*, en France, pourrait se faire à partir de l'intégration de certains de ces principes : gestion des risques étroitement liée à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement (renaturation, en Allemagne), prise en compte "raisonnable" des impératifs économiques (contexte suisse de la rareté du territoire), responsabilisation et solidarité effective de tous les acteurs (Suisse et Allemagne).

. *L'étude menée sur les comportements d'autoprotection des propriétaires* met en évidence l'importance de *la relation entre le pragmatique et le normatif*.

La non reconnaissance et l'absence de valorisation des efforts individuels spontanés en réponse au risque d'inondation situent les propriétaires, adoptant des mesures d'autoprotection, dans la marginalité et affaiblit leur acceptabilité du normatif.

Les services instructeurs des PPR ont tendance à vivre dans une "culture de normes" ; ils voient plus la carte que le territoire. La norme construit de l'idéalité et de l'universalité.

Les acteurs qui se situent dans le concret (les problèmes locaux et la singularité des situations) sont, quant à eux, obligés d'évacuer la complexité, c'est-à-dire de simplifier les données et de réduire les interactions entre les multiples acteurs. Face au concret, aux situations de terrain, le besoin d'une médiation entre ces deux pôles constitués va apparaître : le pôle du normatif universalisé et le pôle du pragmatique appliqué à des situations concrètes. La médiation consistera en un processus de facilitation et de recomposition du dialogue entre le normatif et le pragmatique.

. *Les deux enquêtes patrimoniales* permettent d'observer que ce qui manque souvent, aujourd'hui, dans la gestion des inondations, c'est l'existence ou la gestion d'un "tissu interstitiel" qui, par nécessité, s'organise pour prendre en charge le local par le local. Tout ce qui est dit ou écrit dans les textes récents va dans le sens de la gestion participative, mais dans la pratique, on en reste à une "gestion ouverte parcellisée" (la réponse aux problèmes se fait de façon parcellisée ; mais dans de nombreux domaines, cette réponse est synonyme de transfert de charge et de responsabilité du local vers le national - H.Ollagnon).

La demande des acteurs porte constamment sur l'amélioration de la cohérence entre les actions, les textes, les différents niveaux d'application territoriaux ; cette cohérence est au mieux acquise "en participation" entre les grands Elus et l'Etat, mais non pas au niveau des maires de petites communes et des autres acteurs directs de la sécurité. Le désir des résidents n'est pas réellement pris en compte ; on fait de la gestion participative mais pas patrimoniale.

Un des points forts de ces deux études est de définir l'écart entre les deux notions ; on constate l'absence d'émergence d'un co-projet – l'exemple du PPR de Redon est significatif de cette situation – ou si celui-ci existe (Soissons) il reste cantonné à la sphère des grands élus.

L'enquête menée à Redon montre que dans la politique actuelle une question fondamentale n'est pas toujours posée ni clairement renseignée : quel est le moteur de l'action ? qui veut communiquer sur le bassin ? Aujourd'hui, les différents acteurs vivent dans une certaine incertitude sur ce qu'il conviendrait de réaliser parce que personne ne dit clairement ce qu'il fait et les limites de ses capacités d'intervention.

L'enquête réalisée à Soissons et sur le bassin Aisne-Oise confirme les bienfaits de la médiation (dans le cas étudié, celle de Monsieur Dunglas) qui resitue les enjeux des inondations dans la bonne perspective historique – mise en évidence de crues d'une intensité supérieure à celles de 1993/1995 par le passé – et hydraulique – le plan d'action est un plan global qui traite tous les aspects de la crue et non seulement les aspects réglementaires (PPRI).

Elle montre que l'élaboration d'un contrat Etat-Grands Elus, formalisé dans une charte, et la prise en charge de la sécurité par ces derniers est une des conditions de l'efficacité de l'action de l'Etat.

En conséquence, sur ce bassin, le premier PPRI est finalement bien reçu.

En revanche, l'action de l'Etat ignore les comportements locaux de gestion de la sécurité : le dialogue entre le normatif et le pragmatique mérite d'être développé pour que la prévention réalise toutes ses potentialités.

LES AXES DE REFLEXION

Les axes de réflexion développés ci-dessous témoignent de la transversalité de la problématique de la gestion des inondations, vis-à-vis des différents thèmes, à la fois des Sciences Politiques et de la Psychologie Sociale et Environnementale. Ils ouvrent un débat sur la société actuelle et sur la signification de "la demande exacerbée de sécurité" que dénoncent souvent les acteurs institutionnels.

1 Marginalité de celui qui prend des responsabilités individuellement

Les conduites d'autoprotection recensées par l'étude menée dans la vallée du Doubs comme dans la vallée du Gapeau, mettent en évidence le paradoxe suivant : dans leur discours officiel, les services de l'Etat se plaignent constamment de ce que les individus et les collectivités locales ne sont pas concernés par la politique de prévention des inondations et ne veulent pas en assumer réellement la responsabilité ; mais, sur le terrain, les individus et les maires se plaignent de l'inaction et de l'incohérence de l'action de l'Etat en matière d'inondation, du peu de moyens mis en œuvre et du manque de soutien apporté à des initiatives locales. Les services de l'Etat ignorent généralement les efforts de protection réalisés localement, s'ils se *situent en dehors de leurs propres visions des solutions ou de leurs cadres d'opérations.*

En matière de gestion des inondations, l'organisation des secours par exemple paraît être ce qui fonctionne le mieux ; mais souvent les individus ont déjà pris des mesures quand les secours arrivent ; on observe la permanence de comportements responsables et la fierté des individus d'avoir su et pu faire face à la difficulté. En occultant ces comportements spontanés, on initie un processus de désengagement des particuliers qui

laissent les services publics seuls responsables de la gestion du risque (cf. Redon).

C'est un paradoxe révélateur de la volonté de chacun des deux acteurs d'imposer son propre *cadre de référence* ; celui des habitants est un *cadre unitaire* (*prendre en compte toutes les dimensions du problème pour le saisir dans son intégrité*), celui de l'Etat se veut un " *code universel* " (prendre en compte des dimensions clé dans une logique de « ce qui vaut pour un territoire doit valoir pour tous les territoires selon une universalité nationale définie par la loi. »).

Notre hypothèse est donc que les difficultés observées ne résident pas tant, comme on le pense souvent, dans les conflits de pouvoirs ou dans l'opposition entre les intérêts à long terme défendus par l'Etat et les intérêts supposés à court terme des élus et des agents locaux. Cette conception, si elle est défendable, est trop manichéenne et ne donne pas beaucoup d'alternative aux politiques actuelles.

Les difficultés actuelles naissent plutôt, selon nous, des modalités de l'action de l'Etat :

- qui donnent des réponses universalistes, trop générales et finalement peu adaptées aux spécificités locales;
- qui restent dans le paradigme de la méfiance et du contrôle, quand les nécessités de la complexité et de l'adaptabilité requièrent de l'Etat une attitude de soutien aux acteurs locaux.

2 La relation entre offre et demande de sécurité

Les individus ou les collectivités se situent dans la nécessité de l'action pragmatique locale, mais on leur impose, en réponse, des codes universels.

Il faut donc, pour résoudre les tensions, essayer de gagner sur l'ouverture d'un côté et sur l'unité de l'autre. *C'est là qu'intervient le processus de facilitation : il n'y a pas d'espoir que les deux visions puissent s'articuler sans une phase de facilitation ; il faut donc créer un " temps négocié " sinon il n'y aura pas de possibilité de rencontre.*

On rappelle la typologie des modes de gestion utilisée par H. Ollagnon :

- Le mode de gestion autarcique unitaire : c'est le mode de gestion rural traditionnel ; en période d'inondation, les gens sont en alerte et assument eux-mêmes leurs problèmes,
- Le mode " ouvert parcellisé " : ce système est fondé sur la spécialisation des tâches, la mono activité des acteurs, la stricte localisation des interventions de chaque acteur ; il faut que le problème grossisse pour acquérir de la visibilité ; le développement de négociations " local-national " s'accompagne de la régression des négociations de proximité de type " local-local ". Ce mode de gestion apparaît comme un mode de transition, dépassé aujourd'hui.
- Le mode de gestion " ouvert unitaire " : " ce mode de gestion doit pouvoir prendre en compte toutes les offres et toutes les demandes de sécurité, proposer des objectifs localisés et définir des règles de gestion méta-fonctionnelle " ; c'est la prise en charge globale de la sécurité du milieu et l'ouverture sociale qui structurent les filières de décision : c'est l'instauration de la relation tissu- filières.

Aujourd'hui, l'offre et la demande de sécurité ne se rencontrent pas ; au contraire, il y a choc entre les conceptions autarciques unitaires et ouvertes parcellisées. Et le risque est grand de prendre en charge la sécurité, afférente aux réalités naturelles (qui sont des

réalités « circulantes », transverses aux « boîtes de responsabilités publiques et privées ») seulement au droit de chacune d'entre elles, de façon parcellisée, cloisonnée. On serait devant un mode de gestion « autarcique parcellisé »...

3 *La confiance comme un processus en construction et non comme un préalable*

La question de la "confiance sociale" est un thème lié au principe nouveau de gouvernance. La recherche nord-américaine, reprise dans le Séminaire Européen Trustnet, montre qu'il peut exister au sein d'une collectivité deux types de confiance ; la première est une confiance quasi automatique (la sécurité quotidienne) qui nous permet de nous reposer sur l'existence de systèmes, gérés par d'autres, pour obtenir la satisfaction de besoins courants : en tournant le robinet, on obtient de l'eau ; en écoutant la radio, on a les prévisions météo. Le second type de confiance ou "confiance sociale" désigne la relation qui s'établit entre personnes humaines au sein d'un groupe qui existe ou qui est en train de se constituer. "La confiance sociale est mobilisée lorsqu'un individu dépend d'autres personnes pour réaliser un projet qui implique des risques importants pour lui."

A travers les entretiens réalisés *dans le Doubs*, on a cherché à voir à quel moment un groupe passait de la confiance automatique à la "confiance sociale". Ce passage est en fait très délicat dans la mesure où le premier type de confiance disparaissant, l'absence de confiance automatique va se propager à d'autres secteurs ; c'est un processus progressif de disqualification des systèmes institués. C'est l'échec des systèmes institutionnels qui, en détruisant cette confiance automatique, va exiger la construction de "confiance sociale".

Aujourd'hui, en France, on assiste à un processus de disparition de la confiance automatique. La gestion de la crise à la suite d'un phénomène exceptionnel montre la difficulté des autorités publiques à construire de la confiance.

Aux Etats Unis, les services concernés construisent de la confiance locale par le respect de la négociation individuelle. En Allemagne, la confiance se construit dans un cadre décentralisé ; les acteurs ont appris à négocier entre le local et le national ; c'est de l'ordre du socio-politique. En Suisse, les gens sont proches de l'administration cantonale ; il y a une bonne liaison entre les niveaux micro et macro ; la culture du risque en montagne a construit des repères des phénomènes physiques et des comportements adaptés.

Par contre, en France, le but paraît être, souvent, de ne pas poser le problème de la confiance. La notion de "patrimoine Sécurité" a un sens au niveau national, mais le système actuel interdit de le faire fonctionner. L'inflation des conséquences et de la répétitivité des risques introduit de la défiance vis à vis du système institutionnel.

Cette nouvelle confiance n'existera que si le système de gestion réduit la vulnérabilité de façon tangible ; si le système de gestion ne fonctionne pas, la confiance n'a pas de sens.

Dans les régions étudiées, où l'inondation est devenue une partie de la vie quotidienne des habitants, ceux-ci n'entendent pas la subir. On constate que les inondations *développent des pratiques adaptatives spontanées*. Ces initiatives sont la preuve d'une responsabilisation certaine des sinistrés dans la gestion individuelle de l'inondation.

Mais on aboutit à des actions isolées qui ne sont pas concertées et donc pas reconnues comme efficaces. Les reconnaître, c'est accepter qu'il y ait plusieurs chemins pour

parvenir au même but et qu'il faut conjuguer les initiatives plutôt que de les combattre ; c'est accepter qu'autrui partage les mêmes idées et préoccupations de protection contre les crues, même si c'est à partir de logiques différentes. A ce moment, la confiance, « confiance sociale » pour les auteurs américains, peut s'établir.

Ne pas redouter mais organiser les interactions entre les acteurs en vue d'un projet commun, mutuellement bénéfique, peut être une clef pour l'établissement de la confiance et donc de la solidarité entre les différents acteurs au sein d'un mode de gestion de la sécurité rénové dans ses principes et ses modes de fonctionnement.

Une manière de créer de la confiance est d'opérer la réduction de la taille du groupe. La gestion locale, par bassin versant, des inondations est donc également une clef de l'efficacité.

- La taille du groupe joue un rôle fondamental *dans l'augmentation de la coopération*, les raisons en sont les suivantes :
 - . Identification : dans les petits groupes, l'action individuelle est facile à identifier.
 - . Efficacité perçue : plus il y a un grand nombre de personnes auxquelles on demande de faire des efforts pour parvenir au succès d'une opération, moins la contribution individuelle peut sembler nécessaire.
 - . Augmentation de la perception de sa propre responsabilité.

- En diminuant la taille du groupe on augmente *ses possibilités de communication* :
 - . Si les gens peuvent communiquer facilement entre eux, ils peuvent définir des stratégies communes et décider ensemble les modalités d'action.
 - . La communication est également liée à la notion d'engagement et il devient plus difficile de renoncer à un engagement ou de ne pas l'honorer face à des personnes que l'on connaît (influence sociale).
 - . La discussion à l'intérieur du groupe peut créer une morale ou un esprit de groupe.
 - . Enfin en apprenant à se connaître on établit des relations de confiance réciproque.

La question de la confiance est au cœur de la problématique de la gestion des risques.

La question centrale est donc : dans le processus de gestion de la sécurité, est-ce que l'action des pouvoirs publics favorise la construction de la confiance ou non ?

Les cas de Soissons et de Redon montrent que dans leur langage implicite plus que dans leur discours explicite, dans leurs actes plus que dans leurs déclarations, les pouvoirs publics découragent l'engagement des acteurs qui ont bâti la gestion de la sécurité sur d'autres référentiels que le référentiel universaliste ; ils ont une approche plutôt dualiste, donc adverse, caractérisée par l'opposition entre l'intérêt général à long terme et les intérêts particuliers ; ils sont plus familiers de la sphère du contrôle que de l'organisation participative et s'attribuent souvent, faute d'alternative, des responsabilités que les autres acteurs leurs dénie.

De ce fait, et souvent à leur corps défendant, les pouvoirs publics alimentent la défiance des acteurs de la gestion de la sécurité et, comme dans un cercle vicieux, se trouvent enfermés dans des conflits qui justifient a posteriori les hypothèses de méfiance qui fondaient implicitement leur action.

Notre proposition est donc déjà de décrire des alternatives possibles à ce cercle vicieux : elles consistent dans un chemin de changement sécurisé conçu pour construire la confiance entre des acteurs que rien a priori n'incite à faire confiance.

4 Construction d'un savoir commun

On repose une fois encore, *la question du statut du savoir* ; les limites du savoir officiel ou objectif se heurtent à une définition pragmatique des connaissances par les autres acteurs : d'où la nécessité d'un échange et d'une combinaison entre ces deux formes de savoir alors qu'actuellement le savoir officiel exerce le monopole de la légitimité.

D'où l'importance de recueillir l'information de proximité et d'une intermédiation entre ces deux formes de savoir.

Dans les PPR, le savoir commun se construit par la cartographie, à condition qu'elle soit communiquée de façon satisfaisante.

Dans la démarche de remembrement il y a des règles mais aussi la possibilité d'intégrer les expertises individuelles des agriculteurs ; il y a reconnaissance et valorisation de l'expertise individuelle.

Dans les PPR, il y a définition du risque par l'Administration ; l'expertise individuelle locale est disqualifiée par l'Administration des " sachants ".

Pourtant, l'expérience montre que l'expertise scientifique ou administrative confrontée à la complexité peut être prise en défaut et que l'expertise locale peut être un complément utile.

Un exemple : l'échec de l'annonce de crue en 1998 à Soissons a conduit à lancer une fausse alerte ; cet exemple confirme les limites des modèles mathématiques utilisés, alors qu'au même moment la connaissance locale excluait toute possibilité de crue.

Dans les PPR, l'Administration n'a souvent pas vu le terrain et *trace un trait abstrait sur un terrain concret.*

Dans le cas du remembrement, le magistrat légitime la prise de décision ; il en garantit le statut et la qualité de la procédure.

Dans la gestion des risques, l'administration parle des caractères de la propriété mais elle voit essentiellement le phénomène ; la lecture du phénomène lui permet de gommer la notion de contrat. D'où le nombre des PPR en contentieux. Le juge vient en contrepoids du modèle mathématique.

Pour apprendre, il faut être convaincu que l'on a quelque chose à apprendre des gens et que, réciproquement, les gens ont quelque chose à apprendre de soi.

Dans les PPR en fait, personne n'attend rien des acteurs ; on est dans l'opposition décision collective / propriété privée. Il y a deux sortes d'ordre juridique, celui de la propriété privée et celui de la gestion publique ; la crue se réfère aux deux ordres. Si on déstabilise les deux formes d'appropriation, il n'y a plus d'acteurs.

5 La notion de cohésion sociale

Les différentes enquêtes réalisées tant sur les bassins du Doubs, du Gapeau et de la Vilaine ont montré que les conflits entourant la gestion du risque inondation pouvaient créer des ruptures dans le tissu social et que certaines procédures, mal explicitées, laissaient une société dans une situation de malaise social. Au niveau local, l'offre et la demande de sécurité ont visiblement des difficultés à se rencontrer. Or, le ciment social repose sur l'efficacité des relations entre l'offre et la demande et sur la qualité des rapports d'échange entre les acteurs.

. Pour créer de la cohésion sociale à travers l'élaboration des procédures foncières, il s'agit de transformer la contrainte en projet.

La constitution de groupes de travail n'existait pas au départ dans la procédure de remembrement, mais peu à peu la pratique s'en est imposée. Il paraît possible de transposer aux PPR ce processus, en inventant, par exemple "un pré-projet" qui serait une esquisse globale du futur PPR, comme cela s'est fait sur la Loire.

. Pour créer de la cohésion sociale, il faut aussi utiliser un langage commun concernant des biens concrets.

Dans le remembrement les différents acteurs parlent du même objet : il y a trois types de sols : des sols patrimoniaux, des sols sans valeur et des sols à échanger. Les gens sont dans des situations transparentes et sécurisées ; il y a création d'une bourse d'échange des parcelles ; il y a surtout réciprocité des situations.

Dans le cas du PPR, il n'y a pas jusqu'ici de compensation possible à la perte de valeur du patrimoine foncier individuel classé en « zone inondable ».

Les procédures de négociation actuelles

Le PPR se négocie entre la mairie et l'administration ; les mairies ressortent souvent de cette négociation en conflits les unes avec les autres alors que le remembrement, bien conduit, laisse une société satisfaite.

A Redon, par exemple, on n'a pas su créer de solidarité entre les acteurs. Sur le bassin Aisne-Oise malgré le succès du premier PPRI, la solidarité entre les communes d'amont et les communes d'aval reste problématique.

La délimitation des périmètres de remembrement est un élément particulièrement important de cohésion sociale qui obéit à différentes options stratégiques destinées à "augmenter le champ des possibles". Dans le cas du remembrement, il y a par exemple dilution des conflits en prenant 20 fois la zone d'emprise ; la perte s'établit à 4% pour chacun.

Par contre, dans le cas des PPR, on agit uniquement sur des "zones chaudes" ; dans la gestion des risques, la définition des zones à risque se fait sans négociation ; il faudrait établir une médiation à deux niveaux : une médiation locale et une médiation au niveau rural global. L'absence de possibilité de négociation exclut la possibilité de solidarité entre communes dépourvues d'espace et communes qui ont de l'espace constructible. Il y a de ce fait un stock important de situations bloquées.

Les trois études présentées ci-dessous développent ces différents thèmes à partir des enquêtes de terrain réalisées.

PHASE I
LA PROCEDURE DE REMEMBREMENT
UNE PROCEDURE TRANSPOSABLE AUX PPR ?

MARC VALENZISI - INAPG

SOMMAIRE DETAILLE

Introduction :

- objectif de l'étude
- méthodologie
- choix des sites
- méthode d'enquête
- plan du rapport

I) Généralités sur le remembrement

_ En quoi consiste le remembrement?

- 1 Un mode d'aménagement foncier défini par le Code rural
- 2 Les principes directeurs

_ Où et quand met-on en œuvre le remembrement?

- 1 Aperçu historique
- 2 La pratique du remembrement aujourd'hui

_ Comment se déroulent les opérations de remembrement?

- 1 Le géomètre
- 2 Chronologie des opérations
- 3 Traitement du contentieux

II) Présentation de deux cas concrets

- _ Les remembrements de Longué-Jumelles (Maine-et-Loire)
- _ Le remembrement de Bressuire (Deux-Sèvres)

III) Analyse du processus de décision

_ La construction d'un consensus : une nécessité qui s'impose au remembreur

- 1 Modifier le droit de propriété, une entreprise ardue
- 2 De l'amélioration de l'exploitation agricole à l'aménagement du territoire rural

_ La procédure de remembrement aujourd'hui

- 1 Une combinaison complexe de différentes formes de concertation et de dialogue
- 2 Entre mission technique et médiation : le rôle du géomètre
- 3 Les pouvoirs publics : décideurs, partenaires ou arbitres?

_ Les limites

- 1 L'inflation du contentieux
- 2 Le respect de la procédure ne garantit pas la qualité de la négociation
- 3 Quand environnement et productivité entrent en conflit...

IV) Quels enseignements pour la réalisation des P.P.R. ?

_ Dans quelle mesure peut-on mettre en parallèle remembrement et PPR?

- 1 Dans quels contextes naissent les projets de PPR et de remembrement?
- 2 Les perspectives de gain et le coût de la non-action pour les acteurs locaux sont-ils comparables dans les deux cas?
- 3 Quelle est la nature des changements opérés par le remembrement et par le PPR?
- 4 Quelle est la typologie des acteurs locaux concernés?

En résumé : principales divergences, principaux points de rapprochement

_ Des éléments de procédure en partie adaptables

- 1 La commission communale (ou intercommunale)
- 2 La commission départementale
- 3 La sous-commission
- 4 L'intervention du géomètre
- 5 La pré-étude d'aménagement foncier
- 6 Les enquêtes publiques
- 7 L'étude d'impact

_ Des concepts stratégiques pour organiser le débat public

- 1 Le temps de médiation : un investissement rentable
- 2 La construction du savoir : des enjeux humains autant que des enjeux techniques
- 3 La délimitation d'un périmètre : plusieurs options stratégiques
- 4 La reconnaissance des enjeux des acteurs : une étape incontournable
- 5 L'organisation de la réflexion en amont : un moyen pour transformer la contrainte en projet
- 6 L'information du public : une clef de la réussite

Bibliographie

Annexes

- Composition de la commission communale d'aménagement foncier
- Composition de la commission départementale d'aménagement foncier

INTRODUCTION

PROBLEMATIQUE

Les procédures qui ont été utilisées pour réaliser les opérations de remembrement sont-elles transposables à la réalisation des PPR ?

La procédure de remembrement est-elle un modèle de négociation sociale ?

Le remembrement et les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) sont deux procédures visant à rationaliser les usages du sol sur un territoire donné. Dans le premier cas, l'on vise en priorité le renforcement de la productivité agricole ; dans l'autre, la sécurité des hommes et des biens.

Dans les deux cas, les choix à effectuer concernent un grand nombre d'acteurs. Un débat public, une négociation, sont nécessaires pour assurer l'acceptabilité des décisions par l'ensemble des acteurs : il y va de l'efficacité de la démarche. Comment dès lors organiser ce débat public ?

Le remembrement est pratiqué de façon massive depuis les années 50. Au fil des décennies, la procédure de remembrement s'est enrichie de nombreux outils, cependant que les praticiens ont acquis une expérience, un savoir-faire, dans l'organisation du dialogue. La présente étude a deux objectifs :

- étudier le fonctionnement de la procédure de remembrement, tant du point de vue théorique que pratique, pour mettre en lumière ses forces et ses faiblesses;
- étudier dans quelle mesure il est pertinent de s'inspirer du " modèle remembrement " pour organiser le débat public en matière de prévention des risques naturels.

Méthodologie :

L'étude repose sur :

- un travail bibliographique complété d'interviews d'experts au niveau national, afin d'apporter un éclairage général sur la problématique du remembrement;
- deux études de cas réalisées sur des communes récemment remembrées; il s'agit, par une série d'entretiens approfondis, de voir comment les acteurs en situation analysent et vivent le fonctionnement de la procédure de remembrement.

Choix des sites :

Deux principaux éléments de réflexion ont présidé au choix des sites :

- D'une part, il paraissait indispensable de choisir des sites reflétant la dichotomie, souvent soulignée, entre les remembrements en région de grande plaine (type Picardie, Beauce...), et ceux pratiqués dans des milieux plus " rebelles " à la restructuration du parcellaire agricole (bocage, vignoble, moyenne montagne...).
- D'autre part, afin d'établir plus aisément le parallèle avec la démarche de prévention des risques naturels, il paraissait intéressant d'étudier au moins un remembrement décidé non pas pour répondre à une demande locale, mais rendu obligatoire par la construction d'un ouvrage public.

Une première prospection, réalisée par des entretiens téléphoniques auprès de diverses DDAF, a conduit à retenir les sites suivants :

- Longué-Jumelles, dans la vallée de la Loire. Cette commune a connu récemment deux opérations de remembrement, l'une motivée par le passage de l'autoroute Angers-Tours sur une portion du territoire communal, l'autre faisant suite à une demande des exploitants agricoles dans un autre secteur de la commune.
- Bressuire, dans les Deux-Sèvres. Cette commune, située au cœur d'une zone de bocage, a fait l'objet d'un remembrement destiné à pallier les perturbations de l'activité agricole induites par la construction d'une rocade de contournement de la ville.

Méthode d'enquête :

Sur chaque site, nous avons établi un panel de dix personnes offrant un aperçu de la diversité des points de vue et des acteurs concernés par le remembrement : propriétaires, exploitants, élus de la commune, représentants de l'administration, géomètre, personnes "qualifiées pour la protection de la nature"...

Toutes les personnes rencontrées ont été auditionnées dans des conditions de confidentialité stricte, suivant la méthodologie de l'audit patrimonial. La grille d'entretien utilisée comprenait les registres suivants :

- **Identification** de la situation, des enjeux, des acteurs concernés, des problèmes posés;
- **Diagnostic** portant sur les différentes phases de la procédure de remembrement, telle qu'elle a été mise en œuvre concrètement;
- **Enseignements** tirés de l'expérience du remembrement : points forts et points faibles de la procédure, règles à respecter, erreurs à éviter; éventuellement, leçons à tirer pour l'organisation du débat public.

Plan du document :

- **La première partie** expose de façon succincte en quoi consiste le remembrement. On y trouvera un aperçu historique, ainsi qu'une présentation du cadre juridique et institutionnel des opérations de remembrement.
- L'étude des deux cas concrets sur lesquels nous avons réalisé nos enquêtes (Longué-Jumelles dans le Maine-et-Loire, Bressuire dans les Deux-Sèvres) fera l'objet de **la deuxième partie**.
- Sur la base de ces deux exemples, mais également en nous appuyant sur de nombreuses données bibliographiques (articles, comptes-rendus de colloques et de tables rondes, etc.), nous analyserons **dans une troisième partie** l'originalité du processus de décision dans les opérations de remembrement, et nous verrons notamment comment la procédure de remembrement allie différentes formes de concertation et de dialogue pour organiser le débat public.
- Enfin, nous mettrons en parallèle la procédure de remembrement avec la procédure de mitigation des inondations : de ce rapprochement, nous tenterons de dégager quelques enseignements utiles pour la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels. Telle est l'ambition de cette **quatrième partie**.

LES RESULTATS

DES ELEMENTS DE PROCEDURE EN PARTIE ADAPTABLES

Nous examinons ici point par point ce qui caractérise la procédure de remembrement, et nous tâcherons de voir dans quelle mesure ces éléments peuvent être transposés dans le domaine de la prévention des risques naturels.

Nous aborderons successivement les thèmes suivants :

- la commission communale (ou intercommunale)
- la commission départementale
- la sous-commission
- l'intervention du géomètre
- la pré-étude d'aménagement foncier
- les enquêtes publiques
- l'étude d'impact.

1 La commission communale (ou intercommunale)

RAPPEL DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

- “ Autorité administrative ” créée par le préfet, suite à une demande du maire (ou instituée d’office dans le cas de la construction d’un grand ouvrage public).
- Présidée par un magistrat désigné par le président de la cour d’appel.
- Comprend notamment des élus communaux, des représentants des propriétaires et des exploitants agricoles, des agents des services de l’Etat et des “ PQPN ” (personnes qualifiées pour la protection de la nature).
- Se prononce sur l’opportunité de procéder au remembrement, sur le périmètre à retenir, et valide progressivement l’ensemble des choix et des décisions liés au remembrement.

(Art. L. 121-2 à L. 121-7 et R. 121-1 à R. 121-6 du code rural)

SUGGESTIONS POUR LA CONDUITE DES P.P.R.

Organe-clef du remembrement, la commission communale fournit un modèle intéressant d'instance réunissant à la fois des représentants des acteurs locaux concernés (élus, agriculteurs, autres...) et des représentants des pouvoirs publics.

Sans se substituer à l'Etat pour ce qui concerne la prise de décision, elle représente cependant bien plus qu'un simple organe consultatif : elle valide de façon formelle la plupart des décisions relatives au remembrement, et assume par là l'essentiel de la responsabilité.

La création et le fonctionnement d'instances similaires faciliteraient probablement l'organisation du débat public dans le cadre des PPR. Reste à étudier avec soin la composition de ces commissions : élus communaux, représentants des propriétaires, habitants et entreprises installés en zone inondable, associations d'usagers du territoire...

2 La commission départementale

RAPPEL DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

- “ Autorité administrative ” statuant sur les réclamations dirigées contre les décisions des commissions communales.
- Ne constitue pas une juridiction mais fonctionne de manière analogue (audition des intéressés, motivation des décisions...)
- Peut modifier le remembrement décidé par la commission communale ou provoquer sa modification.
- Composée notamment d'un juge (président), de 4 conseillers généraux, de 2 maires de communes rurales, de 6 fonctionnaires désignés par le préfet, de représentants du monde agricole (syndicalisme, chambre d'agriculture, propriétaires bailleurs, exploitants...).
- Les réclamations adressées à la commission départementale ont le caractère d'un “ recours administratif ” et non d'un recours contentieux.

(Art. L. 121-7 à 10 et R. 121-7 à 12 du code rural)

SUGGESTIONS POUR LA CONDUITE DES P.P.R.

Le “ pré-contentieux ” réalisé par la commission départementale, qui permet de limiter le contentieux proprement dit, est une des originalités du remembrement.

Cette formule a une utilité certaine dans le cadre du remembrement, où l'évaluation des terres des agriculteurs et la redistribution donnent lieu à de nombreuses réclamations d'agriculteurs insatisfaits. Il ne me paraît pas certain qu'une telle formule se justifie dans le cas des PPR.

3 La sous-commission

RAPPEL DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

- Instance sans existence légale.
- Présidée par le maire.
- Composition plus large que la commission communale (tous les propriétaires, exploitants ou non, en sont membres).
- Joue souvent un rôle essentiel en “ débroussaillant ” et en préparant le travail de longue haleine nécessité par le déroulement des opérations de remembrement.

SUGGESTIONS POUR LA CONDUITE DES P.P.R.

Le caractère officieux de la sous-commission présente le double intérêt de favoriser l'explicitation des véritables motivations des acteurs, et de permettre une maturation des choix en marge de la commission communale.

Le fonctionnement en parallèle d'une instance formelle restreinte (la commission communale, qui valide les choix) et d'une instance informelle plus large (la sous-commission) semble être une des clefs de l'efficacité du processus de décision.

Il serait donc intéressant de mettre en place une instance jouant le même rôle que la sous-commission dans le cadre des PPR. Pratiquement, il n'est pas forcément possible de réunir tous les habitants d'une zone inondable dans une “ sous-commission de prévention des risques ”. On peut cependant imaginer des formules adaptées aux situations locales : par exemple, la mise en place de groupes de travail et de réflexion quartier par quartier, sous l'égide d'un élu communal...

4 L'intervention du géomètre

RAPPEL DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

- Chargé de l'élaboration des différents documents (classement des terres, projet de redistribution), il est la “ cheville ouvrière ” du remembrement.
- Une liste des géomètres agréés est établie par le ministère de l'agriculture.
- Désigné par le conseil général sur proposition de la commission communale, et rémunéré par le conseil général.
- “ Il travaille sur le terrain, entre nécessairement en rapport avec les propriétaires, peut leur fournir par bienveillance les explications sollicitées, arbitre parfois officieusement, mais efficacement leurs différends. Ce technicien qui doit être un psychologue averti est par la force des choses le conseiller écouté de la commission communale (...) ”

SUGGESTIONS POUR LA CONDUITE DES P.P.R.

Les fonctions d’animation, de médiation, de négociation remplies par le géomètre sont sans doute aussi indispensables à la réussite d’un PPR qu’à celle d’un remembrement.

Dans la procédure de remembrement, cette tâche est confiée à un géomètre en sus de sa mission technique (bornage de parcelles, recueil de données, etc.). Dans le PPR, qui n’a rien à voir avec le remembrement sur le plan technique, il n’y a pas de raison particulière de faire appel à un géomètre. Par contre, l’intervention d’un médiateur permettrait sans doute de dépasser des situations de blocage et de trouver des solutions de compromis entre les exigences de l’Etat, celles des élus locaux et des autres acteurs concernés.

5 La pré-étude d’aménagement foncier

RAPPEL DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

- En amont de la procédure, elle a pour objet de fournir “ les documents nécessaires à la détermination du ou des modes d’aménagement à mettre en œuvre ”.
- Plus qu’une contrainte réglementaire, l’élaboration de la pré-étude constitue une opportunité pour mobiliser les différents acteurs locaux en les associant à une démarche de réflexion.
- Elle conduit à répertorier les besoins des différents acteurs et à mener une réflexion prospective globale sur le territoire concerné.

SUGGESTIONS POUR LA CONDUITE DES P.P.R.

La pré-étude d’aménagement foncier devrait pouvoir trouver un équivalent dans le domaine de la prévention des risques naturels.

Elle pourrait être un moyen de susciter une mobilisation positive des acteurs locaux autour d’un projet de développement des zones inondables (et d’éviter une mobilisation négative contre des contraintes étatiques !).

6 Les enquêtes publiques

RAPPEL DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

- Au nombre de trois (une sur l'opportunité du remembrement et le périmètre, une sur la classement des terres, une sur le projet de redistribution)
- Définies par le code rural, elles se distinguent des enquêtes publiques " classiques " par certaines spécificités : par exemple, le commissaire enquêteur est choisi par le président de la commission communale; le dépôt des dossiers d'enquêtes est notifié individuellement à chaque propriétaire concerné.

SUGGESTIONS POUR LA CONDUITE DES P.P.R.

La multiplication des enquêtes publiques n'a guère de raison d'être dans le cas du PPR.

Par contre, la première enquête publique du remembrement, portant sur l'opportunité de réaliser le remembrement et sur le périmètre à retenir, présente une utilité stratégique : elle est l'occasion de réaliser un effort pédagogique en direction de l'ensemble des acteurs concernés, et ceci en amont de la procédure. L'élaboration du PPR pourrait éventuellement donner lieu à une enquête publique de ce type.

Il y a lieu de s'inspirer des spécificités du remembrement dans la conduite des enquêtes publiques dans la mesure où elles sont destinées à mieux associer les différents acteurs. Ainsi le dépôt du dossier d'enquête en mairie pourrait être notifié individuellement à l'ensemble des populations concernées.

7 L'étude d'impact

RAPPEL DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

- Document comprenant notamment une description de l'état initial du site, une présentation des conséquences prévisibles du projet sur l'environnement, et des mesures éventuelles de compensation.
- La réalisation de cette étude est obligatoire dans le cas d'un remembrement.
- Doit désormais intégrer les conséquences prévisibles sur le fonctionnement hydrologique hors du périmètre à remembrer (nouvelle loi sur l'eau).
- L'efficacité de l'étude d'impact suppose une liaison étroite entre les chargés d'étude, les agriculteurs et le géomètre.

(Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, loi sur l'eau de janvier 1992)

SUGGESTIONS POUR LA CONDUITE DES P.P.R.

Le PPR obéit aux mêmes exigences que le remembrement en matière de réalisation de l'étude d'impact.

DES CONCEPTS STRATEGIQUES POUR ORGANISER LE DEBAT PUBLIC

En quelques décennies, le législateur, mais aussi les géomètres, les élus locaux, les agents des services de l'Etat ont su faire preuve d'imagination pour organiser le débat public nécessaire à la réalisation des opérations de remembrement. Ils ont forgé - et affiné sur le terrain - des outils spécifiquement adaptés aux exigences d'un tel débat.

Certains éléments de la procédure peuvent avantageusement être transposés dans le cadre de l'élaboration des PPR. Néanmoins, cette transposition est délicate, et peut-être vaut-il mieux forger des outils originaux, spécifiquement adaptés aux problématiques de la prévention des risques naturels. Aussi, plus que les éléments de procédure, les principes stratégiques qui guident l'action dans le remembrement paraissent mériter une attention particulière.

1) Le temps de médiation : un investissement rentable

Comme nous l'avons dit, la fonction de médiation remplie par le géomètre est essentielle. Tous les acteurs interrogés au cours de cette étude s'accordent à reconnaître qu'il n'y aurait pas de remembrement possible sans cet investissement immatériel. Les pouvoirs publics le reconnaissent implicitement, qui prévoient dans la rémunération du géomètre le temps nécessaire au dialogue, à la concertation.

2) La construction du savoir : des enjeux humains autant que des enjeux techniques

La phase de recueil et d'analyse des connaissances (cartographies du risque pour les PPR, classement des terrains dans la procédure de remembrement...) remplit une fonction double. Elle est d'abord un préalable nécessaire pour éclairer les choix techniques d'aménagement. Mais elle doit également servir à construire une représentation de la réalité acceptable par tous les acteurs.

Un exemple illustrera cette idée : dans le cadre du classement des terres agricoles, le géomètre procède ordinairement à de nombreuses sorties sur le terrain, qui sont autant l'occasion d'examiner les parcelles que d'engager la discussion avec les agriculteurs et de recueillir leur expertise d'hommes de terrain. Plusieurs tentatives ont vu le jour, notamment dans le département de l'Aisne, pour s'affranchir du caractère nécessairement subjectif de ces analyses en s'appuyant sur des cartes pédologiques et des études de sols. L'expérience a montré que l'utilisation de ces outils ne pouvait guère être qu'une approche complémentaire, et qu'elle ne pouvait en aucun cas servir d'unique outil de décision. En effet, une enquête réalisée en 1982 note que :

“ -Au plan technique, la carte des sols, par sa conception, ne peut s'adapter à toutes les exigences du classement des terres dans un remembrement. Les critères de la carte ne sont pas les seuls à prendre en considération et l'expérience des agriculteurs fournit parfois des évaluations différentes de ce que donne la cartographie des sols.(...)”

“ -Au plan psychologique, la méthode ne fait pas assez de place à l'expérience acquise par les agriculteurs dans l'utilisation de leurs sols. Substituer un jugement d'experts à un consensus de praticiens, c'est prendre le risque d'être mal compris des cultivateurs. ”

3) La délimitation d'un périmètre : plusieurs options stratégiques

Toute opération d'aménagement commence par la délimitation d'un périmètre. Le territoire à retenir doit, en premier lieu, présenter une unité de problème (problème d'exploitation rationnelle du sol dans le cas du remembrement, problème de sécurité pour le PPR). Cependant la pratique du remembrement révèle, selon les cas, l'emploi de diverses options stratégiques. Trois exemples illustreront cette idée :

- le territoire à retenir peut être non seulement celui où se posent les problèmes, mais celui où peuvent apparaître les solutions. C'est ce qu'a montré le remembrement de Longué-Jumelles : l'inclusion d'une portion de territoire non prévue dans le périmètre initial a permis de dépasser une situation de blocage en élargissant la gamme des échanges possibles. A rapprocher de cet exemple, le cas de certains remembrements effectués dans le vignoble bordelais : les possibilités d'échange étant limitées pour les vignes, les remembreurs ont eu l'idée de travailler sur l'ensemble d'un canton.

- la délimitation du périmètre peut aussi répondre au besoin de répartir des contraintes inévitables entre un grand nombre de propriétaires. C'est ainsi que dans le cas d'un remembrement de type autoroutier " avec inclusion d'emprise " (voir parties I et II), la surface minimale à remembrer doit être vingt fois supérieure à la surface de l'emprise, de telle sorte que la perte de surface, répartie sur l'ensemble des propriétaires, n'excède pas 5% pour chacun des propriétaires.

- la délimitation du périmètre peut aussi répondre à d'autres enjeux : ainsi, dans les cas de " seconds remembrements ", l'opération ne peut être décidée qu'avec " l'accord des propriétaires représentant les habitants de la surface à remembrer, ou des délégués des propriétaires représentant les 2/3 de cette surface ". Le périmètre retenu peut correspondre à celui sur lequel on parvient à réunir le plus facilement ces conditions de majorité.

Comme on le voit, les diverses considérations qui peuvent conduire à retenir telle ou telle portion de territoire ont toutes un caractère stratégique. Dans tous les cas, le choix d'un périmètre vise à délimiter le cadre d'une négociation entre acteurs.

Il serait intéressant de mener une réflexion de ce type à propos de la réalisation des PPR. Cela pourrait conduire à développer certains axes d'action tels que la coopération intercommunale (cas d'une commune dont le développement économique serait entravé par des contraintes d'inconstructibilité...) ou encore la recherche de solidarités amont-aval (cas de zones urbanisées inondables en aval d'un cours d'eau, pouvant être protégées par des aménagements en amont...).

4) La reconnaissance des enjeux des acteurs : une étape incontournable

A partir du moment où l'on intervient sur un sujet sensible comme la propriété privée, la reconnaissance et l'évaluation de ce qu'un territoire " apporte " à son propriétaire sont des étapes obligées. Si elles sont escamotées, ou seulement incomplètes ou imprécises, tout le processus de négociation sera bloqué ou faussé. Plusieurs exemples tirés du remembrement illustrent cette idée essentielle :

- Les remembreurs savent d'expérience que le classement des terres est une étape décisive, conditionnant toute la suite des opérations. " Quand le classement est fait,

la justice est faite.”, ont coutume de dire les géomètres. Supposons qu’un propriétaire estime son bien sous-évalué (telle parcelle, à ses yeux, vaut plus de “points” qu’il n’a été décidé par la commission...): il risque de s’opposer à l’échange de cette parcelle. Ou bien cela conduira à des mécontentements tels que la recherche de solutions ne sera plus possible. L’importance de l’évaluation est telle que, selon un géomètre, “il ne faut pas hésiter à couper une parcelle en quatre” pour tenir compte des hétérogénéités intra-parcellaires.

- La “valeur” d’un bien ne s’exprime pas seulement en termes économiques. Les géomètres savent que pour “faire avancer les choses”, il leur faudra comprendre et reconnaître l’ensemble des liens complexes et souvent inexprimés qui attachent un propriétaire à telle ou telle parcelle (“elle doit rester dans la famille”, “je ne peux pas y toucher sans l’accord du frère qui habite à Paris...”, ou encore l’espoir secret d’une spéculation, etc.)
- Il est intéressant de noter que tous les éléments qui ne sont pas explicitement pris en compte dans cette étape de classement finissent par poser problème : c’est le cas des points d’eau qui ont une importance dans les zones d’élevage, et qui sont souvent une source (si l’on ose écrire) de blocages et de contentieux. C’est également le cas des arbres : n’étant pas répertoriés dans le classement des terres, ils sont souvent abattus par leurs propriétaires à l’annonce d’un remembrement -phénomène que les pouvoirs publics, en dépit de mesures réglementaires très strictes, ne parviennent pas à endiguer. Certains départements ont mis en place des “bourses d’arbres” pour remédier à ce problème : cette solution semble beaucoup plus efficace.

5) L’organisation de la réflexion en amont : un moyen pour transformer la contrainte en projet

Au fil des décennies, l’organisation d’une réflexion commune en amont de la procédure s’est imposée comme un facteur de réussite dans les opérations de remembrement. C’est le rôle aujourd’hui dévolu à la “pré-étude d’aménagement foncier”, qui est une occasion de recenser les besoins des différents acteurs du territoire, et de réfléchir à un projet global de développement pour ce territoire.

La vertu essentielle de cette démarche est de transformer la contrainte en projet, ce qui paraît être la condition première de l’engagement des différents acteurs locaux.

Certaines opérations de remembrement ont même poussé plus loin cette démarche de réflexion prospective : ainsi le remembrement des marais de Sillingy-Nonglard, dans les années 80, a donné lieu à l’élaboration de scénarios d’évolution du marais en fonction des différents choix d’aménagement possibles.

6) L’information du public : une clef de la réussite

La procédure de remembrement met l’accent sur l’information des acteurs concernés, en particulier des propriétaires.

Comme le note un intervenant au cours d’une table ronde sur les pré-études d’aménagement, “L’information générale doit être prolongée par une information précise jusqu’à la base. Elle se fait par une décentralisation des responsabilités au sein de l’agglomération. (...) Si vous faites une réunion à la mairie, vous n’aurez que quelques personnes. Si vous faites une réunion dans le quartier, vous aurez tout le monde. C’est là que l’information passe.”

PHASE II

ACCEPTABILITE ET TRANSPOSITION EN FRANCE DE PRINCIPES ET DE PROCEDURES ETRANGERES DE GESTION DU RISQUE INONDATION (ALLEMAGNE, SUISSE, ETATS-UNIS)

SOMMAIRE DETAILLE

TRANSPOSITION EN FRANCE DE PROCEDURES ET DE PRINCIPES VALIDES A L'ETRANGER - ALLEMAGNE, SUISSE, ET AT-UNIS

INTRODUCTION

I PRISE EN COMPTE DU RISQUE EN ALLEMAGNE ET EN SUISSE

- EVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DES INONDATIONS EN SUISSE
Les fondements de la gestion des inondations
La nouvelle stratégie pour la protection contre les crues 1997
Les leçons tirées des catastrophes récentes en Valais
- PRINCIPES DE L'ORGANISATION DE LA PREVENTION EN ALLEMAGNE
Les principes et caractéristiques de la politique allemande
Exemples de retour d'expérience
Une étude de cas : La crue de l'Oder – Juillet 1997

II TABLEAU COMPARATIF " ALLEMAGNE - SUISSE – FRANCE "

II LA MISE EN ŒUVRE, A POSTERIORI, DE MESURES D'AUTOPROTECTION CONTRE LES INONDATIONS AUX ETATS-UNIS

Les principes de la politique américaine de retrofitting
Les résultats et les conclusions des études américaines

III L'ACCEPTABILITE, EN FRANCE, DE LA TRANSPOSITION DE LA POLITIQUE D'AUTOPROTECTION"

- TEST DE LA DEMARCHE "D'AUTOPROTECTION" DANS LA VALLEE DU DOUBS
Le Département du Doubs et le Risque Inondation
Problématiques Inondations des Communes Riveraines du Doubs
Les résultats du questionnaire dans la vallée du Doubs
- TEST DE LA DEMARCHE "D'AUTOPROTECTION" DANS LA VALLEE DU GAPEAU (VAR)
Situation du département face au risque inondation
Problématiques inondations des communes riveraines du Gapeau
Les résultats du questionnaire dans la vallée du Gapeau
- CONCLUSIONS DES DEUX ENQUETES : LES CONDITIONS DES COMPORTEMENTS
D'AUTOPROTECTION DES PARTICULIERS

ANNEXES

L'EXEMPLE ALLEMAND

Bibliographie

L'EXEMPLE SUISSE

Bibliographie

Extrait du site web : Webdo – L'Illustré N°42, 18 octobre 2000

LES MESURES D'AUTOPROTECTION EN FRANCE

Questionnaire destiné aux propriétaires

Arrêtés portant constatation de l'état de catastrophe naturelle Inondations et
coulées de boue du 19 au 24 février 1999

Historique de la liaison fluviale Rhin – Rhone – (1962 – 1997)

Extrait du Bulletin Municipal d'Avanne-Aveney (1)

Le Doubs – Revue de presse

Le Var – Revue de presse

INTRODUCTION

Cette phase de l'étude avait pour objectif *d'identifier, dans trois pays de référence, des systèmes et des instruments dont on souhaitait tester l'acceptabilité en France.*

On a retenu, pour ce faire, deux pays européens, voisins de la France, avec lesquels nous partageons des problèmes de risques d'inondation : la Suisse et l'Allemagne. Par ailleurs, on s'est intéressé à une procédure américaine particulière dont la transposition pourrait être envisagée en France : le soutien technique et financier aux mesures individuelles «d'auto protection post inondation ».

Les études concernant la Suisse et l'Allemagne ont comporté :

- . Une recherche documentaire portant sur les textes officiels récents. L'idée est ici de rechercher *les principes qui, explicitement, fondent l'organisation du système.*
- . Une analyse des organisations existantes ; l'objectif est *de mesurer l'impact* que certains types de structures ou de procédures peuvent avoir sur la mobilisation et la participation du public à la prévention des inondations.
- . Une analyse d'événements récents qui permet de voir comment *le retour d'expérience* est utilisé pour améliorer la gestion des situations de crise et la prévention future.

Le choix de l'Allemagne correspond aux leçons tirées par le pays à la suite des grandes inondations de 1993 et 95 ; l'importance de ces inondations a conduit à une réflexion nouvelle à partir d'une démarche systématique de retours d'expériences assortis de prises de mesures concrètes en fonction des enseignements tirés. Le gouvernement fédéral a mis en place depuis quelques années dans différents länder des plans d'action et de gestion des inondations à l'échelle des bassins hydrographiques. L'unité d'analyse entend respecter une logique environnementale et se situe au niveau du **bassin versant** ; on comprend ainsi la nécessité des collaborations transfrontalières.

Le choix de la Suisse s'est fait en raison du rapport réalisé par une Commission de l'Office Fédérale de l'Economie des Eaux remis et publié en 1997, qui présente des recommandations pour le développement d'une stratégie nouvelle : "Prise en compte des dangers dus aux crues dans le cadre des activités de l'Aménagement du Territoire". L'Office Fédéral de l'Economie des Eaux a élaboré sa nouvelle démarche en s'appuyant sur quatre éléments : l'analyse des dangers, l'évaluation des risques, la planification des mesures et la limitation du risque résiduel. Sous la similarité des termes, on découvre des innovations intéressantes comme l'affichage du risque résiduel, le calcul des niveaux de danger intégrant les temps de diffusion de l'alerte, l'association de *bénévoles d'institutions privées, qui jouent des rôles de conseils et peuvent proposer des initiatives.* Dans plusieurs cantons (FR, GR, OW), la formation d'une « Commission des Dangers Naturels » s'est avérée très utile. De telles commissions constituent des groupes interdisciplinaires de spécialistes.

Les deux pays, Suisse et Allemagne, *adoptent explicitement le principe de l'intégration de la gestion des risques naturels dans l'aménagement du territoire.*

Le second volet de cette étude, et celui que nous avons le plus détaillé, concerne la possibilité de transposition dans le système français de la *procédure américaine* de soutien technique et financier aux mesures individuelles «d'auto protection post inondation» (Flood Proof Retrofitting).

L'intérêt de la transposition d'une telle procédure en France serait de pallier certaines incohérences du système d'assurance « catastrophes naturelles » mis en place par la loi de 1982.

Pendant la réalisation de l'étude, des modifications de ce système sont intervenues : en 1999, les taux de primes de l'assurance obligatoire sont passés de 9% à 12% de la prime versée pour le contrat risque habitation et un arrêté de septembre 2000 permet désormais à l'assurance de refuser l'indemnisation si la commune, sinistrée pour la deuxième fois, ne s'est pas dotée d'un Plan de Prévention des Risques Inondations. La mesure de 1999 correspondait au déséquilibre financier du système en raison de la multiplication des événements ouvrant droit à indemnisation ; la seconde mesure vise à inciter les communes à se doter d'un outil de limitation de l'occupation des sols en zone inondable.

La démarche de soutien à l'autoprotection des propriétaires situés en zone inondable a pour objectif une diminution de la vulnérabilité à l'inondation ; elle permet de réduire le coût des dommages et elle responsabilise les propriétaires. Son adoption constituerait, contrairement aux mesures précédentes, une mesure positive.

L'étude a comporté :

. Une phase documentaire et la traduction des textes de l'étude américaine servant de référence. De brefs résumés en sont présentés dans le rapport ; ils servent de cadre de référence à la démarche réalisée en France.

. Une phase d'enquête de terrain sur deux sites français pour tester, auprès des maires et des populations, l'acceptabilité de dispositions d'aides financières et techniques à destination des propriétaires adoptant des mesures d'autoprotection post inondation.

La double enquête a été menée sur la vallée du Doubs et celle du Gapeau. Les principaux résultats sont présentés dans le rapport.

I PRISE EN COMPTE DU RISQUE EN ALLEMAGNE ET EN SUISSE

La tendance à l'harmonisation des politiques de prévention entre les pays européens est aujourd'hui renforcée par la multiplication des Directives de la Commission Européenne. Cette tendance à l'unification peut être réductrice dans la conception de la gestion des risques, et peu efficace dans la pratique, si l'on ne s'applique pas à mettre en évidence les principes qui ont implicitement contribué à l'élaboration des systèmes actuels.

L'originalité du système français de gestion des risques naturels s'est construite, en particulier, sur un partage des attributions de prévention et de secours entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Environnement. C'est à la fois le résultat d'une "histoire", et celui d'une conception, très française, du rôle de l'Etat.

L'analyse des systèmes étrangers montre que les différences principales du système français par rapport aux systèmes suisse et allemand se situent à trois niveaux : au niveau de la gestion spatiale, en ce qui concerne les organismes compétents, au niveau juridique, en ce qui concerne les responsabilités mises en jeu (droit public/droit privé), et au niveau des pratiques, lors du traitement des situations de crise et des enseignements qui en sont tirés.

I.1 EVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DES INONDATIONS EN SUISSE

Le développement de politiques de prévention s'est fait, en Suisse, beaucoup plus tôt que dans bien d'autres pays, à partir des risques d'avalanches et du rôle de la forêt dans la protection des risques naturels. La déforestation des montagnes, considérée comme responsable des crues de 1868, a servi de justification à l'adoption rapide de la Loi Fédérale sur les forêts.

Les années 1993, 1999 et 2000 ont rappelé, si besoin était, l'importance que peuvent prendre, dans les régions alpines, similaires aux Alpes françaises, les phénomènes naturels : avalanches exceptionnelles de l'hiver 1999 et inondations du printemps 2000, suivies en novembre 2000 des inondations et éboulements de terrain de Gondo ont défrayé la chronique internationale.

- En 1995, à l'occasion d'une analyse des politiques de gestion des risques naturels, on soulignait l'impact, sur la gestion des risques, des *représentations locales de l'environnement et des systèmes politiques*.

Un des premiers constats concernait le vocabulaire utilisé : en Suisse, on ne parle pas de "risques naturels", mais de prise en compte des "données naturelles", ou des "forces

naturelles", ce qui implique, a priori, *la reconnaissance pragmatique de l'éventualité d'événements naturels aux conséquences potentiellement catastrophiques* pour les installations humaines.

- En 1997, un groupe de travail interdisciplinaire placé sous l'autorité de l'Office Fédéral de l'Economie des Eaux (OFEE) a publié un nouveau document de recommandations concernant la "Prise en compte des dangers dus aux crues dans le cadre des activités de l'Aménagement du Territoire" (OCFIM 3000 Berne).

Le titre même de ce document montre que, de prime abord, *la gestion des crues est envisagée en fonction de l'aménagement du territoire*, ce qui n'est pas le cas en France. C'est une seconde différence essentielle avec le système que nous connaissons.

- Enfin, à la suite des éboulements de terrain de Gombo en octobre 2000, les réactions locales ont montré la connaissance et l'observation individuelle, au niveau de la population, de la dégradation et de la diminution du "permafrost" et l'anticipation logique de nouvelles inondations. Dans certains cantons suisses, *le changement climatique n'est pas une inquiétude, c'est une certitude* ; les nouveaux aménagements sont donc acceptés en fonction de cette nouvelle donne naturelle.

Ainsi vocabulaire, législations et sensibilisation du public se situent dans des cadres de référence différents de l'approche française de la gestion des inondations.

La similarité des risques potentiels rend le système suisse particulièrement intéressant à étudier pour le système français. On s'est donc demandé, au cours de cette recherche, quels seraient les éléments susceptibles d'être transposés de la Suisse vers la France.

1 LES FONDEMENTS DE LA GESTION DES INONDATIONS

1 LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE SUISSE

• Le principe constitutionnel de l'autonomie des cantons

La Suisse est une Fédération d'Etats souverains : les cantons. L'autorité fédérale dispose seulement des compétences dans les domaines déterminés par la Constitution Fédérale, tous les autres pouvoirs appartiennent automatiquement aux cantons et communes.

• Les lois fédérales sont des lois-cadres

Les dispositions fédérales d'aménagement du territoire relatives à la prise en compte des risques naturels sont exprimées dans *des lois-cadres*. Il est fréquent de voir les cantons bloquer l'application des lois fédérales. C'est au niveau du canton que sont définies, pour l'essentiel, les stratégies de gestion de la sécurité ; chaque canton a sa police et ses pompiers.

• Prise en compte des risques - La philosophie de la sécurité s'appuie sur les constats suivants :

- La prévention est préférable à des travaux coûteux

Ce principe, qui fait partie du fonds culturel des pays de montagne, s'est particulièrement traduit dans les lois récentes concernant l'aménagement du territoire, la protection des forêts ou de l'eau.

- La recherche de solutions raisonnables

En Suisse et particulièrement dans certains cantons, les politiques de limitation de l'occupation des sols doivent tenir compte de *la rareté des sols constructibles* : 10% de la surface des cantons du Valais ou du Tessin seulement sont utilisables pour la construction ou l'agriculture (surface totale moins les surfaces improductives et boisées ainsi que les alpages). Les interdictions de construire ne peuvent être prévues que pour les zones extrêmement exposées. Ce souci permanent de ne pas pénaliser certains cantons en raison des données géographiques se retrouve dans la formulation des lois fédérales qui insistent sur la "*nécessité de rechercher des solutions raisonnables*".

• *Les principes de gestion de l'inondation :*

- *Responsabilité des communes*

La responsabilité pour la prévention et la maîtrise des inondations incombe *en premier lieu aux communes*. C'est la commune qui déclare "l'état de catastrophe" et déclare "zone sinistrée" le territoire le plus touché. En contre partie, la commune est également *responsable des frais engagés*, mais peut recevoir des subventions de l'Etat Fédéral.

- *La protection civile est un élément de la Défense Nationale*

Mais les cantons supportent la totalité des frais d'exécution et d'administration de leur protection civile.

2 LEGISLATIONS ANTERIEURES CONCERNANT LA GESTION DES INONDATIONS

Le nombre des dispositions réglementaires ou législatives concernant les risques naturels en Suisse a conduit à limiter l'exposé aux mesures récentes ; la présentation ci-dessous est donc loin d'être exhaustive.

- ***La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (22 juin 1979)***

"La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer *une utilisation mesurée* du sol. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des *données naturelles* ainsi que des besoins de la population et de l'économie" (art.1).

"Les cantons désignent les parties du territoire qui sont gravement menacées par des forces naturelles ou par des nuisances" (art.2).

Les compétences des Cantons

Les cantons élaborent les Plans Directeurs. Ils édictent, en concertation avec les communes, les "législations cantonales d'application" comportant des dispositions sur le zonage et sur l'octroi des permis de construire.

Les compétences des Communes

Dans le cadre de l'adaptation des plans d'affectation de zones :

. les communes indiquent comme zone de danger les portions de leur territoire qui sont "d'expérience" exposées aux catastrophes naturelles ou qui sont de "manière prévisible" menacées par de telles catastrophes ;

. elles affectent leur territoire en tenant compte de l'inventaire, du cadastre et des cartes de dangers naturels ;

. elles fixent les conditions nécessaires dans le règlement des constructions pour assurer la sécurité des personnes, des animaux et d'autres biens importants.

- *Loi Fédérale sur l'Aménagement des Cours d'Eau (LACE, juin 1991)*

La protection contre les crues incombe aux cantons. Les cantons assurent la protection contre les crues, *en priorité, par des mesures d'entretien* et de planification.

Les mesures doivent être appréciées compte tenu de celles qui sont prises dans d'autres domaines, *globalement et dans leurs interactions*. C'est par le biais de subventions ou d'aides qu'intervient la Loi Fédérale pour aider les cantons à remplir leurs obligations. Comme en Allemagne, l'Etat Fédéral ne se substitue pas à la souveraineté cantonale.

La loi de 1991 a été complétée par l'Ordonnance de 1994.

- L'Ordonnance pose d'abord le principe de l'absence de possibilité d'obtenir des subventions destinées à "protéger des ouvrages et des installations aménagées dans des zones "désignées" comme dangereuses ou sur des territoires "réputés" dangereux.

Les Cantons réalisent les "Cartes des dangers naturels" et rédigent les documents décrivant les conséquences possibles de chaque degré d'exposition au danger en recommandant des mesures spécifiques.

L'ordonnance donne également deux fonctions particulières aux Cantons : *la surveillance et la constitution d'une mémoire* des événements graves.

"Les Cantons analysent périodiquement les dangers découlant des eaux et l'efficacité des mesures mises en œuvre pour se protéger contre les crues". "Les Cantons répertorient les sinistres d'une certaine importance".

Face à la montée des événements exceptionnels et des enjeux susceptibles d'être atteints, la Suisse, comme la France, a lancé de nouvelles réflexions sur la protection et la prévention des risques naturels. Cette réflexion, commencée en 1993, à la suite des inondations de Brigue, en particulier, a conduit à la rédaction d'un nouveau guide de "Recommandations" publié en 1997.

2 LA NOUVELLE STRATEGIE POUR LA PROTECTION CONTRE LES CRUES 1997

La philosophie sous-tendant la nouvelle stratégie pour la protection contre les crues s'exprime ainsi :

. *"Ce qui était valable autrefois ne l'est pas forcément aujourd'hui"* : les besoins de protection ainsi que le niveau des dommages potentiels augmentent beaucoup trop rapidement pour qu'il soit possible de les réduire uniquement par des ouvrages de protection.

. *"L'utilisation des sols doit s'adapter aux données naturelles"*. Des mesures constructives de protection contre les eaux ne doivent être prises que là où existe déjà *une utilisation du sol digne de protection*, ou encore, là où une modification de l'affectation des sols s'avère complètement *indispensable après une complète pesée des intérêts*.

Assurances

Le principe est celui de *la responsabilisation individuelle* lors d'événements mineurs.

"L'appel à la responsabilité individuelle en vue d'une affectation appropriée au risque est inutile, dès lors que les assurances couvrent tous les dommages au moment où un événement se produit."

L'assurance est définie comme une "prestation de solidarité" qui permet de pouvoir vivre avec le risque résiduel.

L'assurance suisse distingue les "grandes catastrophes" et les "petits événements fréquents".

"Le *principe de solidarité*, c'est-à-dire la répartition du coût des dommages entre le plus grand nombre de personnes, est sûrement valable pour les grandes catastrophes dues aux crues

"Au contraire, la prévention des petits événements fréquents met à contribution la *responsabilité individuelle*.

"Les assurances peuvent contribuer activement à la réduction du potentiel de dommages, en excluant la couverture ou en la limitant, là où des particuliers font encourir des risques excessifs comme, par exemple, des concentrations de biens de valeur dans les caves des bâtiments en zones inondables ; dans ce cas, on définira une somme maximale d'assurance pour les caves ; exclusion après des cas de dommages répétés ; exigence de conditions particulières, par exemple, l'assurance pourra demander l'installation de fenêtres de cave épaisses.

LA NOUVELLE DEMARCHE

L'Office Fédéral de l'Economie des Eaux a élaboré sa nouvelle démarche en s'appuyant sur quatre éléments essentiels : l'analyse des dangers, l'évaluation des risques, la planification des mesures et la limitation du risque résiduel.

Les deux premières phases de cette démarche sont assez semblables à celles que nous appliquons en France. L'intérêt de la démarche nouvelle réside dans la réversibilité des situations et la possibilité d'évolution des évaluations du risque en fonction des enjeux économiques.

Ce schéma ¹, présenté à la Conférence de Paris (juin 1999), souligne l'impossibilité, perçue par les responsables suisses, en matière de risques naturels, d'obtenir un risque zéro et la nécessité de prendre en compte le risque résiduel en l'affichant. Il met en place une démarche dynamique qui permet des corrections en fonction des objectifs de protection et des affectations du sol prévues.

¹ Page suivante

Les leçons des derniers retours d'expérience

Culture du risque

Les entretiens réalisés mettent en avant *l'importance d'une culture du risque partagée* en Valais par la population et par les parlementaires ; ce n'est pas le cas dans les autres cantons (Canton de Vaud, par exemple.; la différence de comportements et de réactions vis-à-vis des autorités civiles est liée au partage ou non des mêmes connaissances quant à l'évolution de certains phénomènes naturels et de la reconnaissance de l'impuissance de l'homme face à certains types d'événements. La disparition de la notion de "force majeure" dans le droit français conduit à exclure cette notion, pourtant fondamentale, parce qu'elle permet de s'inscrire dans la perspective du "raisonnablement faisable".

La notion de "consortage" :

Les cours d'eau sont la propriété des communes et leur gestion leur incombe ; les communes se constituent en associations que l'on appelle des "consortages", et regroupent ainsi leurs forces. Le terme de "consortage" correspond à l'idée de partager un même sort, c'est à dire de partager les frais qui sont nécessaires à la réalisation de l'entretien et peuvent être très variables d'une année à l'autre.

I.2 PRINCIPES DE L'ORGANISATION DE LA PREVENTION EN ALLEMAGNE

La prévention et la gestion du risque inondation en Allemagne reposent sur des principes assez différents de ce que nous connaissons dans le contexte français. Ces différences peuvent s'expliquer par deux faits :

- D'une part, le *type d'organisation politique allemand* :

L'Allemagne est un état fédéral démocratique et social (art. 20, § 1 et 2 de la Loi fondamentale – Grundgesetz). Elle est composée de 16 länder (Etats fédéraux) ; après la réunification de l'Allemagne (3.10.90), cinq nouveaux états (länder) ont été fondés en place de l'ex RDA

Le gouvernement central est composé du chancelier fédéral (son chef) et de délégués des gouvernements des Länder (le cabinet). Par l'intermédiaire du Conseil Fédéral (Bundesrat), les Länder participent à la législation, à l'adoption de toutes les lois fédérales et à l'administration de la Fédération.

L'originalité de cette organisation par rapport au système français est que la gestion et la prise de décision se situent au niveau du Land. Si la situation dépasse les capacités de traitement communal, une aide est apportée par le Land ou par l'Etat fédéral.

- D'autre part, *l'ouverture européenne de l'Allemagne* :

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'Allemagne, Etat européen comptant le plus de voisins, a eu besoin d'asseoir sa légitimité politique et sa crédibilité en tant que nation européenne. Elle s'est donc massivement engagée dans une démarche d'intégration européenne et de coopération qui se répercute dans son approche de la gestion des inondations. Une fois l'unification réalisée, l'ouverture des frontières a mis en jeu des interactions inédites sur les bordures est et sud-est du pays, impliquant des prises de positions politiques des régions et des Etats voisins, face au développement des offres de coopération transfrontalière. Cette coopération (essentiellement avec la Pologne et la République Tchèque) porte sur le développement de projets

d'aménagement (routes, infrastructures, contacts frontaliers) mais toute forme d'institutionnalisation de cette coopération a été rejetée par crainte de l'affaiblissement de l'identité tchèque et polonaise. Cette échelle de coopération locale est apparue apte à effacer les perceptions de méfiance réciproque persistant de part et d'autre de l'Oder-Neisse.

LES PRINCIPES ET CARACTERISTIQUES DE LA POLITIQUE ALLEMANDE

L'Allemagne s'appuie sur quatre types de principes : des *principes organisationnels* (responsabilité locale et solidarité) ; des *principes de gestion* (recherches appliquées, renaturation, aménagement du territoire et développement durable) ; *principe de partage de la responsabilité* (assurances et particuliers) et des *principes de mitigation* (retours d'expérience).

1 LES PRINCIPES ORGANISATIONNELS : RESPONSABILITE LOCALE ET SOLIDARITE

Le principe de base est celui de la *responsabilité de la commune* qui, en cas de crise, sera appuyée par le Land, puis si nécessaire par l'Etat fédéral. Le niveau de prise de décision est donc décentralisé.

Dans la constitution allemande, on trouve aussi *bien le principe de subsidiarité que le principe de coopération*. Même si ce n'est pas explicite dans la constitution, cela apparaît dans des lois complémentaires à la Constitution. Ainsi, dans le cas où un Land n'aurait pas les moyens matériels et personnels de venir à bout d'une situation d'urgence, les bundesländer voisins doivent l'aider. L'article 35 paragraphe 2 de la loi fondamentale régit l'aide de coopération en cas de danger. Une loi complémentaire de 1972 déclare qu'en cas de grand danger, un land peut être assisté par la police des autres länder, par l'armée et le Bundesgrenzschutz (BGS : Service de la Protection Fédérale des Frontières). Le BGS peut être appelé en cas de catastrophe naturelle ou d'un accident grave. Son but est d'apporter une aide technique en cas de catastrophes et d'être un renfort de la police du land. La procédure de demande d'intervention du BGS est clairement établie.

Les gouvernements d'Etat et fédéraux financent des investissements dans la zone concernée. Le gouvernement d'Etat approuve les projets majeurs tandis que les agences de l'eau locales établissent des projets et supervisent leur réalisation.

Les associations de l'eau sont chargées d'exploiter et assurer la maintenance des ouvrages de défense contre les inondations

2 PRINCIPES DE GESTION

L'importance du risque inondation en Allemagne a conduit à lancer de grands programmes techniques ou de recherches, le plus souvent en collaboration avec les pays frontaliers. La gestion des grands fleuves nécessite des accords internationaux ; ces accords doivent être négociés ; ils ne peuvent s'appuyer que sur la volonté partagée de "faire quelque chose" en raison de l'importance des enjeux économiques existants le long de fleuves comme le Rhin, l'Oder ou la Moselle.

a) Programmes techniques

L'exemple de la gestion du Rhin est caractéristique. La montée des préoccupations environnementales en France et dans les pays riverains du Rhin a rendu la coopération transfrontalière indispensable. Des études d'impact environnemental ont montré que l'on ne pouvait raisonner avec la seule préoccupation de la rétention des crues. Il est apparu nécessaire de concilier l'utilisation prévue pour la rétention avec l'intérêt du retour à des conditions de plaine alluviale inondable pour les zones concernées. Aussi, les projets se sont augmentés d'ouvrages annexes pour permettre la mise en eau de vastes réseaux d'anciens bras du Rhin. L'idée a été de lier *prévention des inondations* et *renaturation*, en travaillant sur la restauration des zones d'expansion des crues quand cela était possible.

Les principaux lieux de concertation sont la Commission Internationale pour la Protection du Rhin (CIPR) et les groupes de travail franco-allemands. Les objectifs fixés vont de la renaturation des milieux et de la sauvegarde des forêts alluviales, au retour du saumon dans le Rhin, en passant par la lutte contre les crues, avec les polders notamment, et la protection de la nappe phréatique. Ces différents axes de travail décidés au niveau international font ensuite l'objet de programmes d'actions relayés par les instances nationales de chaque pays concerné.

Le mandat de la CIPR, initialement orienté sur la lutte contre la pollution, a été élargi à la lutte contre les crues, dans le cadre du « Plan d'action contre les inondations », tout en favorisant la renaturation dans le prolongement des polders réalisés en rive allemande dans le cadre de l'Integriertes Rheinprogram et des deux opérations françaises sur la Moder et à Erstein. Les outils utilisés combinent la normalisation et la réglementation mais aussi les campagnes de sensibilisation et d'incitation. Il est intéressant de noter que ces projets bilatéraux sont soutenus par des associations. Par exemple, l'association Alsace Nature est porteuse du projet Inter-Rhin qui est corrélé à l'Integriertes Rheinprogram (collaboration active avec le Land du Bade-wurtemberg) qui va dans le sens d'une renaturation intégratrice (rétablissement de zones inondables, rétablissement de connexions, refunctionalisation des forêts alluviales). L'idée est de créer des zones de rétention des crues dans les forêts alluviales afin de réintroduire de l'eau dans les systèmes, donc de les rendre à nouveau fonctionnels, tout en contribuant à stocker des mètres cubes d'eau lors de crues. Incidemment, cela permet de dégager des financements au titre de la protection contre les crues pour des opérations de renaturation qui sont très coûteuses. Renaturation et lutte contre les inondations sont donc liées techniquement et financièrement.

Les groupes de travail franco-allemands étudient l'incidence, sur la tenue des digues et sur le niveau de la nappe, des manœuvres effectuées sur le barrage agricole de Kehl/Strasbourg dans le cadre des mesures de rétention des crues prévues. Les projets de polders sont étudiés dans le cadre de ces groupes de travail pour les conséquences qu'ils peuvent avoir sur les deux rives et pour vérifier l'avancement général de la convention franco-allemande du 6 décembre 1982 qui vise à recréer à l'aval les conditions qui existaient avant l'aménagement du Rhin grâce au programme de rétention des crues. La canalisation du Rhin avait en effet pour but de limiter les inondations en Alsace mais elle a lourdement contribué à l'accroissement du phénomène en aval.

b) Programmes de recherche appliquée

La Communauté Européenne a mis en place un programme de recherche chargé de

coordonner toutes les actions et recherches concernant le réaménagement du Rhin et de la Meuse. Le programme Internationale Rhine-Meuse Activities (IRMA) a été mis en place à la suite des inondations du Rhin et de la Meuse de 1993 et 1995. Afin de réduire les risques d'inondation, un partenariat international de contrôle des inondations a été créé avec les pays situés dans le bassin du Rhin et de la Meuse (Allemagne, Belgique, France, Pays-bas, Luxembourg) dont l'Allemagne et les Pays-Bas sont les principaux instigateurs. Les recherches regroupées dans IRMA s'articulent autour de trois principaux axes :

. Mesures sur les bassins versants ; l'objectif est de retenir l'eau et réduire les niveaux de crues grâce à la restauration des lits naturels et des zones d'expansions des crues ; à l'augmentation de la capacité d'évacuation des eaux de pluies en créant des zones vertes et en augmentant la porosité des sols dans les zones résidentielles ; à la création de nouvelles zones de rétention et d'expansion des crues.

. Mesures sur les lits majeurs du Rhin et de la Meuse : préservation et restauration des zones de rétention, extension des zones humides (suppression progressive des facteurs structurels aggravant les inondations).

. Amélioration de la connaissance et la sensibilisation du public, ainsi que la promotion de la coopération transfrontalière.

c) L'aménagement du territoire

Depuis les inondations de 93 et 95, l'aménagement du territoire a fait l'objet d'une préoccupation réelle. Ainsi, les mesures prises dans le cadre de l'aménagement du territoire et des plans d'urbanisme doivent viser, d'une part, à limiter les dommages potentiels et, d'autre part, à ne pas réduire plus encore l'espace fluvial requis pour l'écoulement des hautes eaux.

Les instruments de l'aménagement du territoire doivent donc permettre :

- d'éviter tous les usages intenses dans les zones inondables qui peuvent être requises comme espaces de rétention ;
- d'orienter les usages dans les zones à haut risque d'inondation de façon à ne pas mettre en danger les personnes ;
- de prendre les mesures préventives qui s'imposent en cas d'usages sur des zones plus rarement inondées privées afin d'éviter que les dommages ne constituent une menace sur l'existence des particuliers (par exemple, par le biais de prescriptions relatives à des types de construction adaptées au risque inondation) ;
- d'éviter des dommages consécutifs pour l'écosystème ;
- de garantir la sécurité des infrastructures publiques.

L'aménagement du territoire est ici fortement lié au concept de développement durable.

Dans ce cas, on comprend l'importance fondamentale du principe de renaturation. Un ***phénomène de rupture*** s'est produit entre les politiques structurelles longtemps préconisées et le mouvement de protection de l'environnement porté par les écologistes. L'orientation politique minoritaire est peu à peu entrée dans les mœurs, et le grand public a adhéré aux valeurs environnementales, en percevant un bénéfice immédiat sur les conditions et la qualité de la vie. Les politiques plus « douces » vis-à-vis de

l'environnement ont fait jour, s'articulant autour de la notion d'aménagement du territoire dans le cadre du développement durable.

3) LE PARTAGE DES RESPONSABILITES

a) le principe d'indemnisation : le rôle des assurances

L'idée est que, même si tous les investissements nécessaires ont été réalisés au niveau de la rétention naturelle des eaux, de la protection technique et de la prévention renforcée des inondations, un risque réel d'inondation subsiste, dont les dommages peuvent dépasser les réserves financières des sinistrés. Pour couvrir ce risque, l'assurance contre les dommages dus aux phénomènes naturels semble être un instrument adéquat.

En créant une telle assurance, il a été prévu que les petits dommages fréquents soient couverts par les primes payées par l'individu.

Le principe de solidarité est appliqué en cas d'inondations majeures ; le dommage est alors réparti sur le plus grand nombre possible de personnes indépendamment du risque potentiel. Dans ce cas précis, les mesures de prévention nécessaires dépassent les possibilités de chaque individu.

Les compagnies privées d'assurances proposent, depuis 1991, une assurance sur les dommages dus aux phénomènes naturels qui incluse les risques d'inondation. On envisage de réunir les risques naturels que sont les séismes, avalanches, glissements de terrain, dégâts entraînés par le poids de la neige et inondations, pour éviter les pratiques sélectives en fonction des zones concernées. L'Etat n'intervient que pour aider les personnes dont l'existence est menacée.

La prévention publique, la prévention privée et la prévention assistée d'une protection par assurance ne s'opposent pas, mais sont au contraire conçues pour couvrir certains aspects du risque inondation en fonction d'arguments concertés.

b) Le principe de la responsabilité individuelle

Il est admis que la réduction des dommages sera plus importante si l'on soutient la mise en place d'instrument de construction préventive des particuliers et par des communes plutôt que si l'on s'en tient aux mesures de rétention naturelle des eaux et de protection technique contre les inondations. Dans ce contexte, il faut que chaque individu prenne conscience de sa part de responsabilité dans la tâche de prévention des inondations.

Pour éviter les dommages dus aux inondations, une réflexion a été mise en œuvre au sein de la Internationale Kommission zum Schutze des Rheins (Commission Internationale pour la Protection du Rhin) afin de définir une stratégie supplémentaire, visant à rappeler aux populations de manière latente que des inondations de grande ampleur sont toujours possibles et d'en tirer les leçons durables qui s'imposent dans le domaine de la gestion des eaux, de la politique de l'urbanisme et de l'économie ? La prise de conscience du danger est la condition préalable à toute action de prévention.

La formule la plus adéquate pour limiter les dommages dus aux inondations réside dans l'interaction de la prévention publique et de la propre responsabilité de chaque individu. A l'inverse, en affranchissant complètement l'individu de sa part de responsabilité et en déclarant l'Etat seul compétent pour solutionner les problèmes dus aux inondations, la prévention des inondations ne peut se faire de façon efficace.

4) LE PRINCIPE DE MITIGATION PAR LA CAPITALISATION DE L'EXPERIENCE

Enfin, l'importance des dernières inondations (93 et 95) a conduit à une réflexion nouvelle à partir d'une *démarche systématique de retours d'expériences* assortis de prises de mesures concrètes en fonction des enseignements tirés. Le gouvernement fédéral a mis en place depuis quelques années dans différents länder des plans d'action et de gestion des inondations à l'échelle des bassins hydrographiques. L'unité d'analyse entend respecter une logique environnementale et se situe au niveau du *bassin versant* ; on comprend ainsi la nécessité des collaborations transfrontalières.

Parmi les caractéristiques du système actuel, on citera :

- . l'importance du développement des mesures structurelles (digues, et polders plus récemment),
- . la volonté de décentralisation des décisions à partir d'un *principe de confiance* entre les petites communes et le Land,
- . la *collaboration effective* inter services à partir d'une bonne connaissance des fonctionnements et des besoins des autres services,

TABLEAU COMPARATIF "ALLEMAGNE – SUISSE – FRANCE"

Le tableau comparatif entre les trois pays, permet de visualiser les divergences ou les similitudes repérées entre les différents systèmes. Certains des principes mis ainsi en évidence et certaines structures organisationnelles paraissent pouvoir assurer une meilleure acceptabilité sociale des mesures prises pour faire face à l'inondation. Leur transposition dans le système français, sans être évidente, ne paraît pas comporter d'obstacles majeurs a priori et pourrait permettre une réorientation des politiques pour en favoriser l'acceptabilité.

. *Les principes fondamentaux* :

Ces principes reflètent la philosophie de la gestion du risque inondation ; leurs particularités par rapport au système français est d'envisager cette gestion comme faisant partie d'une globalité environnementale. Le problème des risques, en particulier, n'est pas séparé du problème environnemental en général. On peut donc souligner :

- une *vision intégrative de l'environnement* pour redonner leur place de phénomène cyclique naturel aux inondations, et les situer en dehors d'un cadre technique réducteur,
- une intégration des risques naturels dans *les projets d'aménagement du territoire*, dans une perspective de développement durable (prenant en compte le volet économique),
- l'affichage systématique *du risque résiduel*, pour lutter contre l'idée d'un risque zéro possible.

. *Les structures* :

Ces structures répondent à une logique de décentralisation de la responsabilité et de partage de la confiance entre les différents acteurs impliqués aussi bien au niveau institutionnel que non officiel. On note ici :

- la responsabilité des communes ou des cantons, pour donner de la visibilité aux responsabilités et aux compétences locales ,

- des experts locaux, accessibles et en même temps ayant une responsabilité juridiquement limitée par la loi,
- l'absence de substitution des pouvoirs nationaux aux pouvoirs locaux,
- le financement local des dépenses avec une aide de l'Etat,
- la reconnaissance et la valorisation de cellules de réflexion et d'initiatives composées de bénévoles (Suisse),
- l'organisation et donc la valorisation de la participation du public aux opérations de secours et de nettoyage post inondation,
- l'importance du rôle de la police, au niveau local, dans l'organisation, la centralisation et la gestion des ressources locales, régionales et nationales.

Les procédures :

- l'implication des communes par la réalisation des cartes de dangers et la constitution et l'entretien d'une mémoire locale,
- la prise en compte de la vulnérabilité et l'identification des enjeux sociaux et économiques, dès la phase de cartographie de l'aléa.
- un système d'assurance faisant la distinction entre événements mineurs et catastrophes nécessitant une solidarité nationale.
- la mise en place de procédures systématiques de retour d'expériences et la réactivité des institutions aux enseignements qui en sont tirés par le réajustement des anciennes procédures.

1 Une vision intégrative de l'environnement

La rupture conceptuelle que l'on peut constater, en France, chez les décideurs, et les aménageurs, en particulier, entre l'appréhension de l'environnement et la prise en compte des risques naturels, est tout à fait surprenante face à la montée des phénomènes naturels et l'amélioration des connaissances qui les concernent. Bien à l'amont de la perception des risques, chaque individu se situe dans une relation personnelle à l'environnement ; on avait pu montrer dans une précédente étude concernant les " Rapports des citoyens à l'eau " ² que la qualité de cette interaction entre l'homme et son environnement était à l'origine des comportements de protection de la ressource. C'était à partir de l'intégration individuelle de la notion de "cycle global de l'eau" qu'il était possible de développer des comportements pro-environnementaux. Cette notion de cycle global de l'eau se construisait en référence à une appréhension globale de la nature et de la qualité du vivant ; mais, cette notion existait de façon surprenante au niveau individuel mais ne servait pas de référence au niveau institutionnel en France.

On observe, en Allemagne, une conception intégrée de la relation homme environnement: homme et nature vivent en symbiose et en interactions (cf. les mythes germaniques). La protection de l'environnement est donc un mot d'ordre mobilisateur. La prévention des risques est *une opportunité pour la reconquête de la nature* et le rétablissement d'un équilibre homme/environnement.

² "Les citoyens et l'eau" B. de Vanssay 1997 AESN

TABLEAU COMPARATIF " ALLEMAGNE - SUISSE – FRANCE "

TABLEAU COMPARATIF " ALLEMAGNE - SUISSE – FRANCE " (SUITE)

TABLEAU COMPARATIF " ALLEMAGNE - SUISSE – FRANCE " (SUITE)

TABLEAU COMPARATIF " ALLEMAGNE - SUISSE – FRANCE " (FIN)

Il y a, en conséquence, en Allemagne, une volonté d'intégration de l'environnement dans l'aménagement du territoire. C'est ce qui explique, selon nous, que la responsabilité de la protection vis-à-vis des phénomènes naturels soit "*naturellement*" assumée à tous les niveaux (autorités publiques et population). La perception intégrative de l'environnement sous-tend la responsabilité collectivement assumée autant par l'Etat que par les individus.

En Suisse, la montagne et ses difficultés forment un sentiment de respect de la nature et une compréhension de la fragilité des écosystèmes. Les entretiens ont montré que l'acceptabilité du phénomène physique était liée à la connaissance des "forces de la nature" et à la conscience de l'impuissance de l'homme à leur égard. Tout le vocabulaire utilisé en Suisse tend à restituer son caractère de phénomène normal à l'inondation, alors que le vocabulaire français insiste sur son caractère « *extraordinaire* » ou « *exceptionnel* ».

Enfin la notion de "sustainable development", traduite maladroitement par "développement durable", est un concept forgé par les anglo-saxons ; adopté en France plus tardivement, il ne recouvre pas réellement les mêmes significations.

C'est donc à la fois au niveau de la formation ou de l'éducation à l'environnement qu'il semblerait utile d'agir en France, tout en veillant à modifier un vocabulaire inutilement dramatisant.

Un affichage du risque versus une prétention à l'éradication du risque

On constate qu'en Allemagne et en Suisse qu'il y a une volonté d'affichage et de mise en visibilité du risque, et même du risque résiduel. L'affichage du risque résiduel lutte de façon symbolique contre l'idée même d'une possibilité de risque zéro. Elle maintient les institutionnels et les résidents dans une attitude de vigilance.

Il semble qu'en France on se réfère à une idée *d'éradication du risque, supposée possible*, à partir d'un discours scientifique et technique de "maîtrise des risques". Cette approche correspondait, sans doute, aux systèmes de pensée des grands corps de l'Etat, dans les années 1980 ; elle est en cours d'évolution dans la nouvelle génération, plus formée à l'action collective et à la reconnaissance des enjeux sociaux.

La modernisation de la France, à la fin de la guerre de 1940, s'est faite à partir d'une urbanisation rapide, sous la pression de la nécessaire reconstruction du pays ; elle a négligé les aspects environnementaux pour entrer dans une dynamique de changement et de développement industriel. L'approche française d'aménagement du territoire reste technicienne³. La prise en compte de l'environnement a du mal à s'imposer dans les pratiques institutionnelles, alors qu'elle existe dans les textes.

C'est dans les pays anglo-saxons, y compris en Allemagne, que l'on observe les premières apparitions de l'Art Nouveau, le Jugendstil. En rupture avec l'art classique, ce style réalise l'intégration de la nature et de la modernité traduisant la réappropriation

³ Massardier G. – Expertise et Aménagement du Territoire, l'Etat savant. Paris : coll. Logiques politiques

de l'environnement naturel et lui donnant un rôle de faire valoir de la modernité. Conjugué à travers différents domaines de l'art (peinture, arts déco), il trouve son apogée dans l'architecture en mêlant nature et urbanisation, avec la mise en valeur de formes végétales. On peut voir une similitude de démarche entre cette volonté d'intégration de la nature à l'urbanisme et le concept de renaturation (retour au système écologique initial) lié à l'aménagement du territoire.

En Suisse, la gestion des risques se veut pragmatique. En affichant le principe " ce qui était valable autrefois ne l'est pas forcément aujourd'hui ", on ouvre la possibilité de prendre en compte le développement urbain et de s'adapter aux nouveaux contextes et enjeux économiques sans craindre la remise en cause. C'est un principe de réalité et une stratégie de rationalité.

La gestion des risques naturels reste en France une application de principes coupés de leurs contextes environnementaux et sociétaux. C'est donc la réintégration de la problématique des risques naturels dans les politiques globales d'aménagement qu'il faut conduire.

Le partage de responsabilité dans la prévention du risque inondation

On constate en Allemagne, une délégation réelle de la décision, de la responsabilité et de l'autorité, au niveau de la commune ; si la situation dépasse les possibilités de réactions locales, il n'y aura pas de substitution aux pouvoirs de la commune mais mise à disposition d'une aide technique ou logistique de la part des organisations fédérales ; le pouvoir local reste en charge de la gestion de la situation ; par exemple, comme cela s'est vu dans le cas des crues de l'Oder l'armée nationale suivra les directives données par la police du Land.

En Suisse, le même principe organisationnel existe ; il fonctionne en raison de la forte identité nationale des Cantons.

En France, le pouvoir de substitution du Préfet modifie la perception des maires quant à la nécessité de leur engagement personnel dans la gestion des risques ; en même temps, la responsabilité des conséquences dommageables du risque peut leur être imputée ; l'application des lois se fait davantage à travers le réseau des services publics de l'Etat, que par une appropriation des textes par les communes.

L'intégration du concept de vulnérabilité à la cartographie de l'aléa

En Suisse, la rapidité de réalisation des phénomènes dangereux et le temps nécessaire à la diffusion de l'alerte, en un site donné, ont conduit à prendre en considération une catégorie spéciale de vulnérabilité, la *vulnérabilité en fonction du temps de diffusion de l'alerte*. Le temps nécessaire pour donner l'alerte est considéré comme une indication pour l'évaluation du niveau de dangers. C'est un principe réaliste qui permet de prendre en compte des particularités locales. Dans les textes, il y a *prise en compte de la vulnérabilité des êtres humains, des écosystèmes, des bâtiments, des animaux domestiques, dès la conception de la cartographie de l'aléa*.

La valorisation de l'expertise locale

En Suisse comme en Allemagne, l'expert local joue un rôle aussi important que l'expert de l'Etat, il favorise la remontée de l'information au niveau décisionnel ; en France, bien souvent, l'expert appartenant à des services de l'Etat est envoyé sur place pour des missions trop brèves pour comprendre les enjeux locaux et prendre en compte les connaissances locales.

En Suisse, d'après les textes, l'expert apparaît protégé au niveau de sa responsabilité professionnelle : « l'expert est fondamentalement libre de choisir ses méthodes, pour autant que celles-ci correspondent à l'état des connaissances scientifiques du moment ».

Le rôle de régulateur de l'assurance

En Suisse, l'assurance joue un rôle de signal économique fort. L'assureur négocie le contrat d'assurance avec le particulier, en considération des mesures de protection prises contre les phénomènes naturels. Le contrat d'assurance continue à jouer son rôle de régulateur des indemnisations.

En Allemagne, les petits dommages sont réglés par les primes payées par les individus (surprime) ; seules les grandes catastrophes donneront lieu à la solidarité nationale.

Le système français d'assurance "Cat.Nat" a montré ses limites ; les augmentations récentes des taux d'assurance traduisent l'inflation des indemnisations et les difficultés pour la Caisse Centrale de Réassurance d'équilibrer le système.

II - L'EXEMPLE AMERICAIN : LA POLITIQUE DE “RETROFITTING”

Introduction

Quel que soit le pays considéré, le problème que posent aujourd'hui les installations anciennes en zone inondable est considérable. On ne raisonne donc plus, ici, en termes de principes à appliquer pour le futur, mais *en termes de solutions ayant des effets immédiats et de procédures simples* à adopter pour *réduire la vulnérabilité* actuelle. C'est la raison pour laquelle on s'est intéressé à la possibilité de transposition d'une procédure américaine dans le système français. Cette procédure ne peut sans doute, apporter que *des solutions partielles* ; elle correspond cependant à *une demande de reconnaissance des pratiques* développées par les propriétaires menacés par des inondations répétitives. On se trouve ici confronté à l'opposition entre des stratégies d'autoprotection pragmatiques et les principes globalisants appliqués par l'administration qui ont pour effet d'occulter l'expertise locale.

II. 1 LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE AMERICAINE DE “RETROFITTING ”

Devant l'importance des coûts potentiels liés aux inondations de maisons construites en zones inondables, des études ont été faites, aux Etats Unis, dans les années 1980, sur la possibilité d'aider les propriétaires à réduire "durablement" la vulnérabilité de leurs biens aux risques d'inondations à partir d'aides financières accompagnées de conseils ou de consultations d'experts sur les mesures techniques les plus appropriées.

La réflexion part d'un double constat : celui *du rôle relatif de l'assurance* pour jouer ce rôle de mitigation de la vulnérabilité des biens, et celui *de la volonté des propriétaires d'agir par eux mêmes* avec ou sans aide de l'Etat.

On a utilisé comme principal ouvrage de référence, les études de *Shirley B. Laska : Floodproof Retrofitting* qui a procédé à plusieurs enquêtes aux Etats Unis dans des contextes géographiques différents entre 1987 et 1991 ; les résultats de ces études ont servi de base à l'introduction de mesures nouvelles d'aide financière aux propriétaires inondés.

Définition du concept d'auto protection spontanée post inondation

Le concept est très précis : il s'agit de mesures *prises après la construction de la maison et qui ne concernent que la lutte contre les inondations*.

L'expression américaine « flood proof retrofitting » est traduite en français par le terme “ mesures volontaires d'autoprotection post inondation ”.

II.2 LES RESULTATS ET LES CONCLUSIONS DES ETUDES AMERICAINES

Les propriétaires concernés

L'étude montre que le nombre de mesures d'autoprotection post inondation *est bien plus élevé* que cela n'avait été envisagé, sur chaque site : 87% des personnes contactées en Illinois avaient pris des dispositions personnelles ou souhaitaient le faire. Chez ceux qui avaient déjà adoptées des mesures, leur intérêt augmentait avec l'expérience de nouvelles inondations, alors qu'au contraire l'intérêt de ceux qui n'avaient rien entrepris disparaissait après une deuxième inondation.

Les variables significatives :

- Les différents types de propriétaires

On observe que les comportements ne varient pas sensiblement selon les différents types de propriétaires. Il n'y aurait pas de différences marquantes en fonction du revenu, même s'il est probable que les plus aisés prendront plus facilement des mesures d'autoprotection

- Les types de maison

Dans tous les échantillons étudiés, les propriétaires de maison avec sous-sol sont ceux chez lesquels on a constaté la plus forte probabilité de travaux, bien qu'on ait rencontré des actions de protection des rez-de-chaussée et autres zones inondables partout.

- Gravité de l'inondation

Aucun des sites étudiés n'a été soumis à des crues trop élevées ou trop rapides qui auraient contraint les habitants à déménager, plutôt que d'engager des frais inutiles.

Les propriétaires ayant subi des dégâts, objectivement, d'importance moyenne, se sont révélés plutôt enclins à entreprendre des mesures de protection a posteriori, tandis que ceux qui, à leur avis (d'une manière subjective), avaient connu des dégâts encore plus importants, étaient, eux, tout à fait décidés à entreprendre ces travaux.

Pour les propriétaires auxquels l'inondation a coûté très cher, il peut y avoir des obstacles aux actions d'autoprotection. Ces limites paraissent liées au fait que les dépenses les plus importantes concernent les rez-de-chaussée et les niveaux supérieurs inondables.

Caractéristiques de la protection contre l'inondation a posteriori

En moyenne, les propriétaires interviewés ont entrepris trois types de mesures, qui leur ont coûté de 300 à 1 200 dollars. Ils les ont commencées dans les deux premiers mois après l'inondation. Ils ont jugé l'efficacité de ces mesures assez relative ; environ la moitié d'entre elles, seulement, ont permis de protéger leur maison à l'occasion de l'inondation suivante. Les plus utiles concernaient la protection de sous-sols.

Les mesures qui se sont révélées inefficaces, ont été le plus souvent le résultat d'une erreur technique ou le fait d'une crue plus sévère que celle envisagée au moment de la définition des travaux. Les mesures les plus coûteuses, réalisées par des entreprises, se sont avérées les plus efficaces.

Le financement de la protection contre l'inondation a posteriori

Ces études ont été menées avant l'instauration de programmes globaux d'aide à la "protection a posteriori" de l'Etat.

Les interviews ont montré que les propriétaires préféraient plutôt des financements

privés aux autres aides de l'Etat, *les propriétaires voulant, dans tous les cas, rester maîtres du choix des travaux à réaliser*, ce qui n'est pas toujours possible quand on a recours à des aides des assurances ou, même, de la famille.

Le rôle de l'assurance sur les comportements d'autoprotection

Le rôle de l'assurance est ambigu. La prise de mesures d'autoprotection paraît essentiellement influencée par la nature et le coût des dommages. Dans le cas de personnes dont le rez-de-chaussée, seulement, avait été inondé, *le fait d'être assuré ne semble pas avoir eu d'effet sur la démarche de "protection a posteriori"*, entreprise tout de suite après l'inondation. Mais, on a observé l'inverse, dans le cas de ceux qui ont eu un sous-sol inondé ou des dommages très importants.

En outre, le lien entre le fait d'être assuré contre l'inondation depuis l'acquisition de la maison, et l'absence de prises de mesures d'autoprotection est apparu évident, quelles que soient les hauteurs inondées et l'importance des dégâts, exceptés les plus mineurs. *Systématiquement, ceux qui étaient assurés depuis l'acquisition de la maison étaient moins portés à faire de l'autoprotection*. Par contre, les propriétaires inondés qui ont reçu une aide de l'Etat (en général, sous la forme d'un prêt), se sont montrés plus portés que les autres à engager des travaux. Interrogés sur la nature de l'aide que pourrait fournir l'Etat pour faire de la protection, les propriétaires ont souhaité le plus souvent recevoir une aide financière.

Programmes d'information et de formation

Pour augmenter le taux et la qualité des actions de protection a posteriori l'étude a exploré les sources d'information utilisées par les propriétaires inondés. Quand il n'existait pas sur place de programmes officiels d'information, le plus souvent, les propriétaires inondés recherchaient de l'information auprès d'autres personnes qui ont déjà fait de l'auto protection, ou une information plus technique auprès d'entrepreneurs dont c'est la spécialité.

Disposer d'un peu d'information pousse à entreprendre des mesures de protection, et, dans ce cas, les mesures s'avèrent plus efficaces. Près de la moitié des interviewés qui n'avaient pas bénéficié d'un programme d'information ont déclaré qu'ils n'avaient trouvé aucune source d'information.

Portant un jugement sur ces programmes d'initiation, les personnes interrogées ont indiqué que ceux-ci leur avaient apporté le sentiment qu'ils pourraient, *eux-mêmes*, faire quelque chose pour protéger leur maison à l'avenir. Ils ont apprécié, dans les opérations portes ouvertes, *la multiplicité des solutions proposées, et, dans les entretiens en tête à tête, la qualité du conseil personnalisé*. Les premières, avec la possibilité de confronter avec d'autres les multiples options, leur ont paru les plus utiles, surtout pour ceux qui n'avaient auparavant aucune idée préconçue des mesures à prendre.

L'attribution des responsabilités dans la protection contre l'inondation

Le thème de l'implication de l'Etat dans la protection contre les inondations a posteriori a été abordé lorsque on a demandé aux propriétaires comment ils voyaient l'organisation de cette protection. Les interviewés ont considéré que propriétaires et Etat *étaient tous les deux concernés*, plus l'un que l'autre selon les réponses ; tout en estimant que le fait que le gouvernement soit amené à entreprendre des travaux d'aménagement structurels n'entamerait en rien leur volonté de prendre des dispositions personnelles. Les partisans de la protection individuelle souhaitaient en même temps

l'intervention de l'Etat.

Les formes de l'aide demandée

Les enquêtés ont demandé des *assistances technique et financière*. Chez les "novices", la demande était aussi forte pour l'une et l'autre. Chez les "habitués", la demande d'aide financière était la plus forte.

On en conclut qu'il n'est pas possible d'envisager un système unique d'informations techniques et d'aides financières. Chaque région, chaque maison sont des cas d'espèce requérant des moyens techniques évidents et/ou faciles à mettre en œuvre, ou bien des solutions dont l'efficacité est moins évidente et/ou très chères.

- Aide financière

La forme de l'aide financière apportée par l'Etat était un sujet en débat au Congrès (1992) au moment de la réalisation de cette étude. On ne connaît pas encore le degré d'endettement supplémentaire que les propriétaires seraient prêts à supporter, après les dépenses qu'ils ont déjà du engager pour récupérer leur maison après l'inondation. Le Congrès envisage une aide non remboursable.

- Aide technique

La meilleure façon d'apporter une aide technique aux propriétaires inondés fait aussi l'objet d'un débat. Jusqu'à quel point le conseil à donner doit-il coller de très près au cas particulier, et quel en sera le rapport coût /bénéfice ? Les propriétaires veulent des conseils personnalisés. Comme l'étude l'a montré, un de leurs premiers soucis est que les mesures qu'ils vont entreprendre soient *adaptées à leur maison et au type d'inondation* qu'ils connaissent. En contribuant à la qualité des mesures à entreprendre, le fait de fournir un conseil technique plus personnalisé peut aussi accroître, aux yeux du propriétaire, l'importance de réaliser des travaux. En fait, pour la plupart des victimes d'inondations, le niveau d'attention personnelle apporté par des ateliers de groupe au sein desquels ils peuvent avoir des entretiens personnels avec un expert en protection contre les inondations, apparaît tout à fait suffisant.

L'étude américaine propose, en conclusion, un certain nombre de recommandations aux services chargés de mettre en œuvre des procédures de protection contre l'inondation.

III L'ACCEPTABILITE, EN FRANCE, DE LA TRANSPOSITION DE LA POLITIQUE DE "FLOODPROOF RETROFITTING "

La démarche de l'étude consiste à rechercher dans quels contextes les propriétaires français pourraient envisager une modification du système actuel d'indemnisation des catastrophes naturelles, et accepter une aide technique et financière destinée à la réduction de la vulnérabilité des biens situés en zone inondable.

L'enquête souhaitait répondre aux questions suivantes :

- 1 - Les propriétaires français, à la suite d'une inondation, ont-ils entrepris spontanément des mesures de protection de leur maison à la suite de l'inondation ?
quels types de mesures ?
pour quel montant de travaux ?
avec quel type de résultat quant à la diminution de la vulnérabilité de leurs habitations ?
- 2 - Dans quelle mesure une incitation financière de l'assurance et un appui technique proposé par la commune auraient-ils pour effet d'accroître le nombre de propriétaires concernés et les mesures prises a posteriori par chacun ?
- 3 – Dans quelle mesure les propriétaires connaissent-ils les techniques collectives de protection contre les inondations et comment les évaluent-ils ?
- 4 – Comment les propriétaires français envisagent-ils le partage des responsabilités entre eux-mêmes et l'Etat en matière de protection contre l'inondation ?

A partir de l'exemple américain, on proposerait :

- d'une part *la mise à disposition gratuite d'experts* par le département ou la commune, tout de suite après une inondation, pour apporter des conseils aux propriétaires sur les techniques de protection les plus appropriées, au cas par cas, contre les dégâts des eaux. (opérations portes ouvertes selon la formule américaine)
- d'autre part, en contre partie, *un bonus sur les primes d'assurance obligatoire "Cat.Nat"* serait accordé aux propriétaires ayant réalisés ces travaux.

Pour tester l'acceptabilité de ces propositions, on a choisi deux terrains d'études contrastés d'un point de vue géographique et socioéconomique : la vallée du Doubs et celle du Gapeau dans le Var.

Construction du questionnaire.

Les axes principaux du questionnaire sont les suivants :

- . type d'habitation et satisfaction par rapport à l'environnement géographique et social ;
- . connaissances des inondations et crues de référence
- . dommages subis, évaluation des pertes et rôle de l'assurance
- . mesures prises et recherche d'information sur les mesures à prendre
- . connaissance et évaluation de l'utilité des principales actions collectives de protection contre les inondations
- . attribution des responsabilités pour la protection contre les inondations.

On trouvera en annexe technique un exemplaire de ce questionnaire.

Le choix des deux sites français

- Le premier site choisi est **la vallée du Doubs** qui a subi en février 1999 des inondations importantes.
- Le second site retenu est celui **de la vallée du Gapeau** (Var), où d'importantes inondations ont affecté 36 communes en janvier 1999.

Le site du Doubs représente un type d'inondation de plaine, progressive, par débordement ; deux types de sites sont étudiés : petites communes rurales et petites communes "rurbaines" à la frange de l'agglomération de Montbéliard.

La vallée du Gapeau est caractérisée par des inondations torrentielles, par ruissellement et débordement de multiples petits cours d'eau, généralement presque asséchés en été, et des remontées de nappes souterraines ; le Gapeau traverse des sites variés : collines et plaines alluviales ; il se jette dans la mer à la hauteur de Hyères où il est complètement canalisé. Les communes étudiées sont des communes rurales ayant subi ces dernières années une augmentation très rapide de leur population.

Plan des deux rapports d'enquête

1 Le contexte de l'enquête

Dans une première partie on a décrit la situation du département du point de vue des inondations, l'état de la réglementation et de la planification du risque inondation, et les caractéristiques économiques ou culturelles particulières qui peuvent avoir un impact sur la gestion des inondations.

2 La problématique locale des phénomènes d'inondation pour les maires : l'utilité des mesures d'autoprotection post inondation

A partir de l'analyse de contenu des interviews des maires des communes sélectionnées, on présente un descriptif des situations de ces communes, de leur demande vis à vis de la protection contre les inondations et des remarques faites à propos de la démarche proposée : conseils gratuits post inondation, travaux de réduction de la vulnérabilité par le propriétaire, et, en contre partie, modulation de l'assurance.

3 Résultats des questionnaires "propriétaires"

Ces résultats sont présentés à partir des axes définis plus haut ; à savoir : type d'habitation et environnement social ; connaissances des inondations et crues de référence dommages subis et évaluation des pertes ; mesures prises et recherche d'information sur les mesures à prendre ; connaissance et évaluation de l'utilité des principales actions collectives de protection contre les inondations ; attribution des responsabilités pour la protection contre les inondations.

4 Acceptabilité de la modification du système d'indemnisation actuel

On définira, à partir de ces résultats, les conditions d'acceptabilité de la démarche proposée.

Les problématiques inondation des différentes communes rencontrées

L'enquête met en évidence la diversité des problèmes que rencontrent les communes dans leur gestion de la sécurité. Les remarques faites sur le rôle des assurances par les maires montrent l'impact relatif des indemnisations ; la demande concerne davantage l'éradication des causes des inondations qu'une indemnisation qui, pour satisfaisante qu'elle soit, ne permet pas de remonter aux causes mêmes des inondations, ni de réduire la vulnérabilité des biens.

SYNTHESE DES PROBLEMATIQUES DANS LE DOUBS

Communes	Problématiques	Limites des effets de l'assurance
Avanne-Aveney	Dans quelles conditions autoriser la rénovation des maisons en zone inondable ? Quelle valeur juridique donner aux préconisations de la municipalité ? Maintenance des digues : rôle du propriétaire VNF? Isolement d'une partie du village en cas d'inondation : problème des moyens d'évacuation ?	Tous les dossiers d'indemnisation n'ont pas été acceptés (demandes abusives) La mairie n'a pas d'assurance voirie
Besançon	Financement de l'amélioration du fonctionnement du système d'information/alerte ? Comment empêcher les autorisations données par les Services Hygiène et Sécurité, à l'insu des autres services municipaux, pour des installation de caves en zone inondable ?	Lors de la crue de 99, 80 dossiers seulement ont été déposés Aspect politique de la demande en classement "Cat.Nat"
Chalèze	Abandon du Grand Canal et des travaux qui devaient y être associés Absence d'entretien et de nettoyage du lit du Doubs	Indemnisation nécessaire pour les sinistrés Mise en cause du système d'assurance qui ne traite pas les causes des problèmes

Communes	Problématiques	Limites des effets de l'assurance
Blussengeaux	<p>Modification des écoulements de la rivière ?</p> <p>Ensablement généré par EDF d'où l'augmentation des niveaux de crue ?</p> <p>Evacuation difficile et isolement de la commune ?</p>	<p>Travaux personnels spontanés de protection contre les inondations sans rapport à l'assurance</p> <p>Critique des politiques d'indemnisation variables des compagnies d'assurance</p> <p>Mise en cause du principe de réhabilitation à l'identique</p>
Pont les Moulins	<p>Augmentation du niveau des crues : perte des repères</p> <p>Dans quelles conditions autoriser la rénovation des maisons en zone inondable ? Quelle valeur juridique donner aux préconisations de la municipalité ?</p>	<p>Absence de poids de l'assurance sur les comportements individuels</p> <p>La protection passe par des solutions individuelles</p> <p>Difficulté de trouver des experts compétents pour la rénovation en zone inondable</p>
Baume les Dames	<p>Le constructeur n'a pas respecté la cote d'inondabilité</p>	<p>Les compagnies d'Assurance se retournent contre le constructeur ; les délais du procès conduisent à la ruine de l'entreprise.</p>
Bavans	<p>Alerte tardive et inefficace en raison de la position des capteurs</p> <p>Responsabilité d'EDF qui augmente la crue par des lâchers d'eau non concertés pour soulager leurs barrages</p>	<p>La voirie n'est pas indemnisée</p> <p>Les particuliers sont réticents à constituer les dossiers d'indemnisation</p>
Mathay	<p>Situation des retenues d'eau en amont du village ; augmentation des niveaux de crue ?</p> <p>Absence de la régulation qu'aurait pu apporter le Grand Canal</p> <p>Développement de l'urbanisation et construction de remblais sur d'anciens champs d'expansion des crues</p>	<p>Critiques concernant le prix des devis pour le sinistré</p> <p>Niveau de franchise trop élevé, d'où la tentation de ne pas réhabiliter</p>

Communes	Problématiques	Limites des effets de l'assurance
Orve-Chazot	<p>Phénomène géologique limitant les solutions techniques</p> <p>Méconnaissance de la DDE de cet environnement particulier : travaux inadaptés</p> <p>Remembrement qui a fait disparaître les anciens chemins utilisés en cas d'évacuation</p> <p>Conflit services municipaux /Préfecture en raison d'un passe droit concernant un permis de construire délivré par celle-ci</p>	<p>La procédure de déclaration de la commune et donc l'indemnisation sont dépendantes de la mobilisation du maire.</p> <p>L'assurance n'a pas de solution pour répondre à un phénomène qui devrait conduire à déménager le village un peu plus haut</p>
Ornans	<p>Enjeux touristiques très importants : impossibilité de se protéger sans détruire le charme de la commune</p> <p>Impact négatif des solutions techniques et nécessité d'une approche globale</p>	<p>Critique du fonctionnement de l'assurance : "on récompense les mauvais élèves".</p> <p>Les dommages comme révélateurs d'une absence de prise de conscience des contraintes liées à la construction en zone inondable</p>

SYNTHESE DES PROBLEMATIQUES SUR LE GAPEAU

Communes	Problématique	Limites des effets de l'assurance
Hyères	Inondations du Gapeau récurrentes et inévitables malgré la prise de mesure structurelle. Lotissements neufs implantés en zone inondable après réalisation de la cartographie. Prévention individuelle aggravant les inondations du fait de la construction de murets.	Procès entre mutuelle d'assurance et responsables de la délivrance des permis de construire.
La Crau	Inondations récurrentes par manque d'entretien des canaux. Ruissellement en provenance de lotissement récents. Impacts de la construction de l'autoroute.	Indemnisations insuffisantes et tardives liées au régime calamités agricoles pour les horticulteurs. Abonnement à l'indemnisation "Cat.Nat" pour certains logements réhabilités en zone inondable.
Solliès-Pont	Inondations récurrentes du Gapeau liées au manque d'entretien des rives. Facteurs aggravant les risques d'embâcles liés à l'urbanisation (pont trop bas, présence d'école, de crèche, de maison de retraite à proximité).	Coûts importants pour l'assurance. Indemnisation ne conduisant pas au réaménagement urbain.
Solliès-Toucas	Inondations récurrentes malgré d'importants travaux. Réduction des champs d'expansion des crues par installation de lotissements successifs. Solutions alternatives possibles par négociation intercommunale mais actuellement rejetées.	L'assurance est indispensable pour les particuliers mais ne favorise pas le traitement global des causes de l'inondation (SAGE et PPR). Elle ne remédie pas à l'absence de culture du risque.
Cuers (ruisseau Meige Pan)	Inondations prévisibles en raison du manque de scrupule des promoteurs. Impuissance de la Mairie face au certificat de conformité délivré par la DDE. Inondation récurrente des voies communales par manque d'entretien des petits ruisseaux.	Faible rôle de l'assurance "Cat.Nat", les voiries communales n'étant pas assurables.
Pierrefeu du Var (Réal Martin affluent du Gapeau)	Inondations récurrentes liées au site et aux nombreux affluents se mettant rapidement en charge. Solutions techniques inenvisageables. Installations sauvages en zone inondable.	L'assurance est nécessaire pour ne pas faire fuir les entreprises situées en zone inondable.

I - LES RESULTATS DES DEUX ENQUETES

L'enquête met en évidence les efforts importants réalisés spontanément par les propriétaires dans les deux échantillons pour protéger leurs habitations contre de prochaines crues.

Les mesures, comme on l'a vu, sont prises à la fois pendant la crue, immédiatement après la crue, dans un objectif de "remise en ordre" du paysage, et dans la période post-inondation avec la réalisation de travaux de protection souvent assez coûteux pour les propriétaires ; dans cette dernière phase, les attentes vis-à-vis de l'assurance sont modulées en fonction de plusieurs variables : importance des dommages, mais aussi caractéristiques socioculturelles des propriétaires.

La comparaison entre les deux sites étudiés fait apparaître des points de similitude et des différences entre les deux échantillons interviewés ; elle montre l'impossibilité d'imposer une approche unique et centralisée des problèmes d'inondation et la nécessité de prendre en compte, dans un souci d'efficacité, les nombreux aspects culturels et environnementaux des populations concernées.

Dans le Doubs

. L'idée même d'une population passive face à l'inondation doit être fermement écartée dans le cas des propriétaires et des maires rencontrés. Les mesures d'autoprotection adoptées sont anciennes et liées à une démarche d'installation familiale à long terme. Le nombre et la qualité des mesures prises correspondent aux résultats des études américaines. Les propriétaires inondés après avoir pris des mesures d'auto protection sont décidés à en prendre de nouvelles. Le découragement est souvent lié à l'absence de conseils techniques efficaces.

. L'indemnisation telle qu'elle existe aujourd'hui ne paraît ni satisfaisante ni toujours équitable en raison des politiques diverses suivies par les différentes compagnies ; les interviewés se situent rarement dans le contexte des "coûts" mais bien davantage dans le cadre de la valeur patrimoniale des biens concernés par les inondations.

. La démarche de demande de conseils techniques de protection contre l'inondation est aujourd'hui rare et inorganisée ; elle paraît nécessaire et justifiée pour les maires confrontés à des opérations de "rénovation" pour lesquelles ils ne disposent pas d'instrument réglementaire.

Dans la vallée du Gapeau

. La protection contre l'inondation est une demande forte qui s'accompagne du refus de considérer l'inondation comme une fatalité ; les mesures à prendre sont considérées comme "de simple bon sens" ; l'échantillon ne peut en aucun cas être considéré comme indifférent ou mal informé des problèmes d'inondation.

. L'assurance joue un rôle important dans la perception de l'habitabilité du site, choisi en fonction de ses qualités environnementales, sans relation avec la possibilité d'inondation, considérée, au moment de l'inondation, comme un phénomène exceptionnel ; la protection contre l'inondation demeure un problème relativement simple à résoudre s'il y avait mobilisation collective des élus comme des particuliers, considérés comme les premiers responsables de la situation actuelle.

Contraste des architectures régionales

. L'adoption de mesures d'auto protection post inondation est récente ; elle se développe peu à peu à partir du constat, à la fois de l'efficacité des premières mesures prises et de leur insuffisance face à la répétition d'épisodes d'inondation.

. La demande d'intervention de l'Etat est limitée par la volonté de maîtrise locale du développement de la commune et le caractère individualiste des habitants ; le climat conflictuel local pourrait s'atténuer grâce aux nouvelles structures territoriales de Communautés de Communes ou d'Agglomérations ; il s'agit toutefois d'équilibres encore difficiles à trouver.

Les variables

Contrairement à ce que l'on constatait dans les échantillons américains, la double enquête met en évidence la divergence des comportements d'auto protection en fonction des caractéristiques socioculturelles des propriétaires. La comparaison des deux sites, le Doubs et le Var, a permis de souligner l'importance des variables politiques, environnementales, structurelles et sociales sur l'adoption de mesures d'autoprotection ; ces variables sont :

l'état de la législation :

- POS récents ou anciens
- PPR en cours ou non encore réalisés versus anciennes planifications

le type d'aléa :

- inondations de plaine versus inondations torrentielles et par ruissellements

le type de construction :

- construction ancienne versus construction récente

le type de population concernée :

- pression démographique importante ou non
- population composée de nouveaux arrivants versus résidents de longue date

1 L'état de la législation

Les deux échantillons sont dans des situations assez similaires en ce qui concerne l'état de la législation de prévention des inondations.

- PPR

Zones sensibles depuis toujours, les PPR sont, dans ces deux vallées, soit en cours de réalisation, soit seulement mis à l'étude de façon récente. Dans les deux cas, ils n'ont pas été considérés comme prioritaires depuis 1982. Cette situation n'est pas le fait d'une incurie des maires ou de l'administration, mais le résultat d'un contexte spécifique.

Dans le cas du Gapeau, les travaux, réalisés dans les années 1980, semblaient constituer une véritable protection contre les inondations là où les enjeux avaient été estimés importants il y a une dizaine d'années, c'est-à-dire à l'amont immédiat d'Hyères ; les enjeux se sont modifiés et multipliés depuis.

Dans le cas du Doubs, le projet de Grand Canal devait apporter des solutions individuelles à chaque commune ; les maires et les administrations se trouvaient en attente des travaux de protection nécessaires.

- Permis de construire

En matière de délivrance des permis de construire, les petites communes des deux départements ont tendance à s'en remettre aux services de l'Etat.

Dans le Doubs, elles n'ont souvent pas de POS ; dans le Var, elles ont des POS anciens, et en

révision, mais elles ont souvent délégué aux services de l'Etat la responsabilité de la délivrance des autorisations de construire.

- Information institutionnelle

Il existe un DDRM dans les deux départements ; celui du Doubs donne des informations précises sur les niveaux de crues commune par commune pour les principales inondations ; il est complété par un Atlas des zones inondables, récent et détaillé, qui a repris les données d'anciens PSS et des enquêtes de niveau de crues.

Le DDRM du Var est peu explicite pour le Gapeau mais classe la vallée en zone inondable ; la cartographie des zones inondables est récente (1998) et peu diffusée.

Dans les deux cas, les connaissances apportées par le DDRM n'ont pas eu, semble-t-il, d'impact sur les installations nouvelles en zone inondable.

Les propriétaires, dans les deux échantillons, ont tous pris des mesures d'autoprotection ; ils constatent la mobilisation relative des autorités publiques ou du moins leurs difficultés à mettre en place des solutions collectives cohérentes.

Les mesures de protection prises par les propriétaires ne sont donc pas liées à des impératifs ou des obligations créées par la loi ; elles existent en dehors de tout texte normatif. Elles répondent au sentiment d'insuffisance de l'action des autorités publiques dans ce domaine.

Dans le Doubs, ce sentiment est complété par la perception que les autorités publiques ne peuvent pas seules apporter de solutions ; les propriétaires sont conscients qu'une action individuelle doit compléter celles entreprises par les pouvoirs publics.

Dans la vallée du Gapeau, les propriétaires sont plus enclins à inciter, par des pressions et des actions de revendication, les pouvoirs publics à une mobilisation plus active. La constitution d'associations est, ici, plus fréquente.

2 Types d'inondation

- Chacun a fait, pour son propre compte, dans les deux départements, le constat de l'augmentation des niveaux d'inondation depuis quelques années ; l'attribution des causes de cette augmentation des inondations est recherchée par les deux échantillons dans des actions anthropiques ; une éventuelle modification climatique n'est invoquée qu'assez rarement.

La problématique "inondation" est moins aiguë et plus spectaculaire dans le bassin versant du Gapeau qu'elle ne l'est dans le Doubs. Les différences sont liées à la climatologie (type de climat, fréquence des précipitations) ainsi qu'à la topographie.

. Le problème du Var, au quotidien, c'est plus la sécheresse que l'inondation, dit-on localement. Toutefois, les inondations sont devenues répétitives depuis 1995 ; l'inondation de 1999 avait surpris par l'importance des dommages qu'elle avait causés, mais de nouvelles inondations, moins graves, ont eu lieu en octobre, en novembre et en décembre 2000. L'inondation du 24 décembre 2000 (postérieure à l'enquête), n'a pas été annoncée par la météo et, de ce fait, l'alerte n'a pas pu être répercutée par la Préfecture ; en pleine nuit de Noël, les personnes situées en zone inondable ont dû évacuer rapidement.

Dans le Doubs, par contre, la fréquence des inondations et l'observation des signes précurseurs par les habitants ont construit chez les riverains des comportements d'adaptation en fonction du niveau de la crue ; il y a une véritable culture individuelle du risque. Certaines maisons récentes sont construites non pas en fonction des indications du POS mais en fonction du souvenir laissé par les inondations précédentes et, donc, avec une marge de sécurité supérieure à celle qui est officiellement préconisée.

- Appropriation des cours d'eau

On observe une forte différence dans les modes d'appropriation du territoire entre les deux échantillons.

. L'échantillon du Var paraît avoir une vision morcelée de son environnement, vision nettement construite sur l'opposition entre "ma" commune, par rapport aux communes voisines ; l'initiative prise par le Comité d'Intérêt Commun des riverains du Gapeau, qui veut faire aboutir une démarche globale sur l'ensemble de la rivière, est approuvée par les différents maires "oralement", mais se heurte aux intérêts politiques locaux ; "il ne se fera plus rien avant les élections de mars 2001", dit sa présidente, un peu découragée. Il paraît difficile d'obtenir une solidarité intercommunale autour d'un bien commun "sécurité" vis à vis des inondations. A Solliès-Ville, par exemple, l'inondation de 1999 n'avait fait que six sinistrés ; la pression de l'opinion publique pour l'acquisition de capteurs ou la mise en place du SAGE est faible.

Dans le bassin du Gapeau, un grand nombre de ruisseaux responsables des inondations et des coulées de boue sont des ruisseaux privés ; la relation au cours d'eau est une relation d'appropriation en fonction d'intérêts privés et localisés. La non-réactivité d'un seul propriétaire peut annihiler les dépenses consenties par tous les autres propriétaires pour l'entretien du ruisseau.

. Le Doubs est un grand cours d'eau, pour partie domanial et pour partie non domanial ; il traverse la totalité du département ; il joue un rôle économique au niveau national.

L'appropriation du cours d'eau se fait davantage par secteurs et d'un point de vue esthétique, mais il y a une perception du fonctionnement de la rivière dans sa globalité. La rivière est perçue comme un élément du cycle naturel ayant des impacts sur l'environnement (naturel et construit) et subissant l'impact de l'activité humaine.

L'adoption de mesures d'autoprotection est dépendante du constat individuel de l'aggravation des phénomènes d'inondation, de la fréquence des inondations et de la rapidité de la montée des eaux qui laisse ou non un temps de réaction aux sinistrés. Le type de mesure d'autoprotection adopté est modulé par la perception du cours d'eau (vision globale ou morcelée) et ses modes d'appropriation (cours d'eau domanial ou privé).

3 Types de constructions et matériaux

Les modes de construction et la qualité des matériaux sont assez différents dans les deux échantillons.

. Les maisons sinistrées dans le Doubs sont souvent de grandes fermes où l'étable était incorporée avec le grenier à foin, ce qui laisse une plus grande latitude dans le réaménagement ou la réorganisation de l'habitat en fonction des crues. Les propriétaires ont pu surélever les rez-de-chaussée, la hauteur des plafonds le permettant.

Ce sont des bâtiments anciens dont les murs de pierre ont facilement 80 cm d'épaisseur ; ouverts vers l'extérieur et entourés de prairies, ils communiquent par des cours intérieures.

. Les nouveaux lotissements construits dans le Var sont de petites maisons basses séparées par des murs qui dissimulent les ouvertures de la maison au voisinage ; elles n'ont souvent pas de sous-sol ni de grenier ; elles sont conçues sur le type "maisons phénix" ; c'est de l'habitat à bon marché qui ne permet pas des modifications d'aménagements à l'exception des "extensions", signalées comme souvent dangereuses par la DDE ; les matériaux de construction, de qualité standard, sont sensibles à l'eau et se détériorent rapidement.

Le type de construction et la qualité des matériaux de construction jouent un rôle essentiel dans la nature des dispositions d'autoprotection.

Dans le Doubs, il est possible de surélever les étages pour se prémunir contre les entrées d'eau au rez-de-chaussée ; l'ancienneté de la maison et la qualité du bâti valent la peine de consentir des efforts financiers importants pour qu'elle reste habitable.

Dans le Var, seule la construction de murets (qui sont un facteur aggravant au moment de la crue) permet de limiter et de dévier les eaux de surface ; une fois inondée, des travaux importants seront nécessaires pour la remise en état de la maison.

La formation des architectes et l'imposition d'un cahier des charges "construction en zone inondable" devrait peu à peu s'imposer.

4 Types de population et pression foncière

Les deux sites sont habités par des populations différentes par leurs origines et leur insertion dans l'environnement.

. La population sinistrée rencontrée dans le Doubs est une population attachée à la terre, même si elle ne cultive pas ; on a vu que les jeunes, habitant maintenant Montbéliard ou Besançon, reviennent "repandre" d'anciennes habitations familiales, ce qui pose aux maires le problème des conditions de rénovation ; la pression foncière est importante, mais elle émane d'une population fortunée et parfois étrangère : les suisses trouvent ici à se loger à meilleur marché que chez eux.

. La population du bassin versant du Gapeau est beaucoup plus hétérogène ; c'est, d'une part, une population souvent d'origine ouvrière venant du bassin d'emploi de Toulon ou d'Hyères qui découvre la zone rurale grâce à son accessibilité nouvelle par l'autoroute. Dans d'autres cas, ce sont des descendants de familles locales qui reviennent s'établir sur les anciennes terres agricoles familiales et réaménagent peu à peu les vieilles granges désaffectées ou des cabanons pour en faire des habitations à l'abri des grands axes de circulation touristique.

Si dans les deux cas étudiés, les gens aiment à se définir comme "étant du pays", on observe un rapport à l'environnement très différent. Dans le Doubs, la population, forte de son histoire locale et résidentielle, a appris à vivre avec les caractéristiques de l'environnement ; dans le Var, la population "importée" a perdu les pratiques environnementales qui permettaient l'adaptation aux conditions locales et réagit au coup par coup face à chaque inondation.

- Niveau associatif

. Dans le Doubs, il n'existait, au moment de l'enquête, qu'une seule association de défense des sinistrés, créée, en fait, dans un objectif de lutte contre les barrages installés à l'amont de Mathay et décrite comme assez peu active. L'association avait un champ d'action essentiellement local.

. On a décrit, dans le bassin versant du Gapeau, l'activité du Comité d'Intérêt Commun des riverains ; l'association a "provoqué" de nouvelles réunions avec les élus (novembre et décembre 2000) et elle est "passée à la télévision" ; elle a accueilli un nouveau membre, ingénieur à la retraite et expert auprès des tribunaux, décidé à s'investir dans les questions techniques jusque là difficiles à aborder par les membres de l'association, considérés comme des interlocuteurs peu compétents par les différents services techniques. Toutefois en janvier 2001, l'association constate qu'elle a perdu une quinzaine d'adhérents : ce sont des gens qui ont réussi à revendre

leurs maisons inondées en 1999 et se sont réinstallés ailleurs. Le terme mis aux problèmes individuels par la vente de la maison met fin en même temps à l'engagement de solidarité. La tradition associative autour de l'eau, créée dans des objectifs d'irrigation, même si elle suscite des conflits, avait créé des habitudes de mise en commun des problèmes ; l'arrivée d'une nouvelle population et l'absence de transfert des connaissances conduit aujourd'hui à une incompréhension entre population rurale et population semi urbaine.

L'adoption de mesures d'autoprotection est dépendante de la connaissance des milieux naturels ; elle se fera en fonction de l'attachement au bien patrimonial, de l'histoire de ce bien, du niveau d'insertion dans le tissu local.
Le type de relations sociales aura une influence sur l'adoption des mesures d'autoprotection : transfert de connaissances et échanges d'information seront à l'origine des types différents de mesures adoptées.

II LES CONDITIONS CONDUISANT A LA DEMARCHE D'AUTOPROTECTION

La double enquête permet de cerner les conditions qui favorisent, chez les particuliers, la décision d'entreprendre une véritable démarche de prévention individuelle, nécessitant des investissements coûteux en temps passé et en argent dépensé.

On peut envisager que le propriétaire s'est construit un schéma individuel à quatre dimensions :

- des dimensions environnementales dans lesquelles dominant le contexte local et la situation des terrains soumis à des inondations incontournables et l'attachement (affectif et économique) au bien inondé.
- des dimensions liées à l'insatisfaction quant à l'offre de sécurité. La démarche spontanée de prévention prend assise à partir d'un jugement négatif quant aux mesures collectives proposées ou mises en place localement.
- des dimensions liées à la volonté et à l'exigence de la protection du bien et au refus de "subir", lié à la confiance dans sa propre capacité à assurer sa sécurité.
- la connaissance ou la mise en place de techniques individuelles accessibles déjà utilisées par des personnes en qui il est possible d'avoir confiance.

1 Les dimensions environnementales

- Inondations répétitives

. Dans le Doubs, ces inondations se produisent dans des lieux où la construction ancienne témoigne de la nouveauté du phénomène ou de son accélération. Le discours, parfois tenu par les services techniques, sur la mauvaise implantation des constructions, apparaît comme dépourvu de toute crédibilité dans ce cas, et comme une tentative pour mettre à couvert la responsabilité des pouvoirs publics. Les exemples sont donnés par des maisons datant du 17^{ème} siècle, somptueusement construites en pierre de taille ou des fermes ou maisons de forgeron du siècle suivant qui n'auraient pas résisté au rythme des inondations actuelles.

. Dans le Var, c'est l'accélération et l'aggravation des phénomènes qui dominent après une période qui avait permis, pour les anciens, de croire à l'efficacité des mesures structurelles, et pour les nouveaux arrivants, à l'absence de menace.

Dans les deux cas, l'inondation est un phénomène objectif contre lequel la collectivité n'a pas de parade efficace.

- Modifications de l'écoulement des eaux par rapport à un vécu antérieur

Il y a attribution de responsabilité de la situation actuelle à partir d'actions de modifications du milieu, décrites de façon très précise :

. Dans le Doubs, on cite la construction d'une petite centrale électrique, un barrage en amont, les remblais des terrains amont qui ne jouent plus leur rôle de champs d'expansion des crues, etc.

. Dans le Var, des lotissements entiers se sont installés dans d'anciens champs d'expansion des crues.

D'une manière générale, des démarches individuelles, ou au niveau de la commune, ont été faites auprès des responsables de ces travaux ou de ces installations ; mais aucune attention n'y a été portée et aucune reconnaissance d'être même partiellement à l'origine du problème n'a été admise. La demande de révision des permis de construire, particulièrement dans le Var, témoigne de l'ancienne connaissance des zones inondables.

- Attachement au bien inondé

Il s'agit, dans le Doubs comme dans le Var, d'immeubles ayant une valeur symbolique. Ce sont le plus souvent des maisons de famille héritées ; quelques unes ont été négligées par leurs anciens occupants et ont fait l'objet de remises à neuf à partir des canons de la restauration "à l'authentique" actuelle. Même dans les cas de maisons récentes que l'on a rencontrées dans le Var, la localisation de la construction à cet emplacement a revêtu un caractère affectif déterminant. Il s'agit de maisons construites pour prendre sa retraite dans l'ancien village d'origine, pour retrouver des racines familiales, pour les enfants, etc.

Ainsi le propriétaire se trouve confronté à une contradiction permanente : la connaissance fine de l'inondabilité actuelle et la volonté de la nier.

2 L'autoprotection se fonde sur l'insatisfaction face à l'offre de sécurité

- L'insatisfaction face à l'offre de sécurité est le résultat de l'écart existant entre la perception individuelle des mesures nécessaires pour répondre à la menace et les mesures collectives pratiquement prises par les pouvoirs publics.

. Dans le Doubs, l'enregistrement des crues, de leurs signes précurseurs, des niveaux d'eau atteints par rapport à la maison ou au terrain, ont été notés par les habitants sur de longues périodes ; ces données individuelles ne correspondent pas toujours aux informations données par les services d'annonce des crues et les différents bulletins reçus. La comparaison entre les données réelles et les données diffusées prête à rire ou à s'indigner. La prévention individuelle se révèle impossible à partir de l'information officielle diffusée. Il y a disqualification des services publics et amertume sur leur désir de réglementer des occupations des sols à partir de données non crédibles.

. Dans le Var, il n'existait pas de système d'alerte individualisé pour la vallée du Gapeau ; l'information était, jusqu'à l'an dernier, donnée uniquement par les services météo via la Préfecture. Le problème posé, ici, est la valeur à donner à cette information ; en effet chacun sait qu'il manque au moins sept capteurs sur le cours du Gapeau pour que l'alerte puisse être donnée avec une certaine fiabilité. Les élus sont réticents à financer ces capteurs. La ville d'Hyères s'est dotée d'un système d'alerte efficace ; les habitants de la vallée amont se demandent pourquoi ils ne pourraient pas bénéficier d'un service similaire. Lors de la crue de décembre 2000, les Services du SDIS n'ont donné l'alerte qu'à 2m40 de hauteur de crue, alors qu'ils avaient passé un accord pour prévenir certains habitants des zones inondables à partir de 2 mètres. L'alerte a finalement été donnée spontanément à la municipalité d'Hyères par la présidente du Comité d'Intérêt Commun des riverains du Gapeau.

- Les politiques collectives proposées n'ont pas vu le jour, malgré des effets d'annonce répétitifs.

. Dans le Doubs, c'est toute l'histoire de la réalisation du Grand Canal "Rhin-Rhône". A cette occasion, de nombreux biefs devaient être construits et permettre, disait-on, de mettre fin aux crues du Doubs. En fait, au cours de ces longues discussions, les différents services se sont déconsidérés : les arguments utilisés, tant par les partisans de la construction du canal que par les opposants, ont été jugés comme le plus souvent "de la poudre aux yeux cherchant à dissimuler des enjeux politiques locaux". L'ensemble des acteurs politiques est fortement décrédibilisé. D'un côté, on a dit que cet aménagement allait "assoiffer" Besançon ; de l'autre on a feint de croire que le Grand Canal drainerait toute la pollution industrielle du Rhin dans le Doubs. Une

véritable politique centrée sur la prévention des inondations apparaît comme un enjeu inaccessible. Les études réalisées n'ont pas été communiquées aux communes intéressées, etc.

. Dans le Var, le retard pris par le SAGE et par les PPR font l'objet de critiques similaires. Les projets sont bloqués pour des raisons politiques estiment certains sinistrés.

L'insatisfaction face à l'offre de sécurité conduit au désengagement des citoyens vis à vis des instances collectives.

3 L'autoprotection se fonde sur le refus de "subir"

- La demande de sécurité est perçue comme "un droit" à faire respecter.

Les propriétaires concernés se situent dans cette partie de la population qui refuse le fatalisme et la soumission aux éléments naturels. Ils s'inscrivent dans le discours de maîtrise qui a dominé les années 70-80. Ils croient aux solutions techniques même s'ils sont conscients qu'elles ne peuvent pas tout résoudre. "Il faut simplement dévier l'eau", dit le maire de Chalèze. "Il faut simplement nettoyer le lit du Gapeau", dit le Comité d'Intérêt Commun des riverains.

En même temps, la multiplicité des actions convergentes leur paraissent nécessaires ; l'inertie des pouvoirs publics les laisse affronter seuls la menace, ce qu'ils ne peuvent accepter ; l'importance de la demande faite à l'Etat de freiner la construction en zone inondable traduit bien cette attitude. Le désengagement vis-à-vis de l'action collective qui en résulte les conduit à refuser de considérer l'aggravation des problèmes que peuvent créer pour l'aval des procédés de protection individuelle installés en amont.

- La non-reconnaissance des efforts qu'ils ont fait et des initiatives qu'ils ont déjà prises pour répondre à l'inondation, les conduisent à considérer que la collectivité s'est désintéressée du problème ; cette *absence de reconnaissance* joue un rôle important dans leur démarche ; ils se sentent marginaux par rapport à une majorité qui accepte l'inondation comme une fatalité. Ils ont fait des photos des travaux réalisés et font visiter leurs installations. Ils ne pensent plus pouvoir compter sur la collectivité pour traiter globalement la protection contre les inondations ; ils sont prêts à gérer leur propre problème comme un cas isolé. Cette attitude contribue à aggraver la rupture entre la population et les services publics et la perte de confiance vis-à-vis de l'Etat.

Le refus de subir les situe dans la marginalité ; mais ils s'inscrivent également dans un sentiment de responsabilité personnelle très fort tant vis à vis des générations passées que des générations futures. Ils se voient en transmetteurs de traditions locales. Ils se situent dans la préservation d'un patrimoine.

III LES LIMITES DE L'ENGAGEMENT INDIVIDUEL DES PROPRIETAIRES

Les propriétaires qui se sont engagés dans des mesures de protection individuelles ne sont pas totalement satisfaits de leur propre démarche.

L'efficacité limitée des solutions adoptées

Les propriétaires constatent que les actions qu'ils ont entreprises n'ont qu'une efficacité limitée. Au moment de l'inondation suivante, ils voient souvent réapparaître les mêmes problèmes vis-à-vis desquels ils se sentent impuissants. Un exemple type : si l'on ne dévie pas la route inondée, les voitures, en passant dans les dix centimètres d'eau d'une inondation classique, continueront à chasser l'eau dans la cuisine de plain-pied d'une maison en bordure de cette route. La seule solution est dans les mains de la DDE qui ne répond pas depuis des années au propriétaire ainsi systématiquement inondé.

L'incertitude sur le choix des solutions

Dans l'ensemble, les propriétaires ont adopté des solutions simples comme la mise sur cale de tous les appareils électriques dans les rez-de-chaussée. D'autres ont carrément relevé le sol des rez-de-chaussée de plusieurs centimètres ; les plafonds sont devenus assez bas. Ils ne peuvent guère aller plus loin sauf à perdre une grande partie de leur surface habitable. Ces solutions sont-elles adaptées à l'évolution des inondations qu'ils constatent ?

Dans le Var, la construction des murets est interdite ou leur hauteur limitée ; les propriétaires continuent à procéder à ces travaux tout en sachant que cette protection individuelle a des conséquences à l'aval, parce qu'ils estiment que c'est la seule solution individuelle efficace.

Une recherche d'information par le bouche à oreille mais sans garantie technique.

Les propriétaires se demandent auprès de qui trouver une information et des conseils efficaces.

. Ils sont méfiants sur les avis donnés par les services publics auprès desquels ils ne trouvent souvent qu'un fatalisme au second degré "je n'y peux rien", "on ne me donne pas les moyens d'agir", entend-on souvent dire par les services techniques de la mairie ou de l'Etat.

. Ils sont assez réticents vis-à-vis des entreprises qui cherchent à tirer profit de ces situations pour faire payer des travaux inutiles et souvent mal effectués.

. Ils sont très critiques vis-à-vis des assurances qui pratiquent le remplacement à l'identique bloquant toute amélioration de l'habitat. En outre, ils ont souvent des conflits avec leurs assurances pour des travaux antérieurs d'"embellissement" non déclarés, qui, en cas de sinistre, se traduisent par des amputations importantes de leurs indemnités.

<p><i>Pris entre leur volonté de ne pas subir l'inondation et l'incertitude sur les solutions individuelles adoptées, il s'est créé un véritable désarroi chez certains de ces propriétaires.</i></p>

IV LA DEMANDE D'AIDE A L'AUTOPROTECTION

A partir de la double enquête effectuée, on constate que les propriétaires de maisons inondables, dans le Doubs ou dans le Var, se trouvent confrontés à une triple incertitude, une incertitude sociale, des incertitudes techniques et une incertitude environnementale :

- une incertitude sociale quant à la volonté et aux ressources de la collectivité pour résoudre le problème de l'inondation ;
- des incertitudes techniques sur les limites de l'action individuelle ; ils prônent une action en concertation avec les autres acteurs ; leur problème est de trouver les moyens d'amener ces acteurs à une notion de partage des responsabilités ;
- une incertitude environnementale alimentée par le discours sur le changement climatique et leur propre perception des nouveaux niveaux de crues et des modifications des conditions d'écoulement des eaux.

Le désarroi des propriétaires face à cette triple incertitude confirme l'existence d'une véritable demande d'aide ou de soutien pour le développement des mesures d'autoprotection. Il y a déjà eu modification des pratiques par l'adaptation aux crues répétitives mais il y a désormais une demande et une attente d'un soutien et d'une confirmation sur le bien fondé et l'efficacité technique des solutions techniques adoptées.

Les services publics interrogés sur ce point ont tendance à considérer que cette demande est le plus souvent éphémère, et ne s'exprime pas de façon claire ; dans les départements du Doubs et du Var, la réalisation des divers travaux effectués par les propriétaires, dans la période post-inondation, devrait cependant être considérée comme l'expression de cette demande.

La proposition d'améliorer les mesures d'autoprotection à partir d'expertises techniques fiables, financées pour partie par l'assurance et par le département, a rencontré un grand intérêt chez les interviewés, les maires et les particuliers.

La règle utilisée par l'assurance a, jusqu'ici, été celle de la remise en état à l'identique. Cette règle, comme on l'a vu, est mal vécue par les propriétaires soucieux d'améliorer leur protection contre l'inondation.

Les différents défauts du système ont été soulignés à maintes reprises dans les entretiens : différence de traitement des indemnisations selon les compagnies d'assurance et selon les mutuelles, prise en compte ou non des coefficients de vétusté, ou de certains éléments extérieurs, franchises importantes pour des collectivités rurales etc. ; en un mot : "on récompense les mauvais élèves".

Par le biais du soutien à l'autoprotection on pourrait certainement faire passer une amélioration de la construction et une réduction de la vulnérabilité à l'inondation.

Lorsque, au cours de l'enquête dans le Var, on signalait l'arrêté du 5 septembre concernant la modification du régime des franchises de l'assurance "Cat.Nat" (dont les maires n'avaient pas connaissance), on nous a répondu "on ferait mieux de nous aider à mettre en place des systèmes de protection, plutôt que d'augmenter les niveaux de franchise".

La nouvelle politique de l'assurance sera sans doute mal acceptée par les sinistrés qui voient dans le fait de payer une assurance l'établissement d'un "droit à remboursement". L'assurance, en effet, suppose toujours que "le risque se produira". Le risque redouté doit s'être produit pour que la couverture se mette en place et la probabilité que le sinistre se reproduise n'en est pas réduite

pour autant. La demande des propriétaires porte sur l'apport de solutions concernant les "causes" de l'inondation et non pas ses effets.

La procédure d'autoprotection, financée en partie par l'assurance et soutenue par les conseils de techniciens mis à disposition des sinistrés par les collectivités territoriales, permettrait aussi de répondre à la demande de partenariats équilibrés que l'on a rencontrée dans l'enquête.

Elle peut être perçue comme :

- un moyen de responsabiliser les propriétaires face au risque inondation,
- c'est aussi un moyen concret de réduction de la vulnérabilité,
- c'est encore un moyen de sensibilisation.

L'acceptabilité de l'aide à l'autoprotection est liée à la mise en place de certaines conditions qui correspondent au "modèle" de réponse à la protection des ressources développé par la psychologie environnementale ; ces conditions sont les suivantes : une initiative locale, soutenue par l'Etat (réduction du groupe), une incitation financière pour les propriétaires (motivation claire), le libre choix d'entrer ou non dans la démarche (visibilité de l'engagement).

PROPOSITIONS

La double étude réalisée ne constitue pas une étude statistique comme l'est l'étude américaine qui a travaillé sur des échantillons représentatifs sur plusieurs sites. Néanmoins, la similitude des résultats obtenus et les commentaires favorables de la plupart des maires rencontrés, conduisent à penser qu'il y aurait la possibilité de mettre en place, en France, ce type de procédure « d'aide à l'autoprotection ». Ce système aurait pour avantage essentiel *de réduire la vulnérabilité* des bâtiments installés actuellement en zone inondable et d'éviter des contentieux qui ne manqueront pas de surgir entre les particuliers et l'Etat pour la non mise en conformité de ces bâtiments avec les prescriptions des PPR.

Cette procédure devrait être considérée comme « une proposition » faite aux propriétaires intéressés, à la suite d'une inondation.

On pourrait imaginer le processus suivant :

- La décision immédiate, à la suite d'une inondation, exceptionnelle ou non, *prise par la mairie*, ou le département de mettre à disposition des propriétaires sinistrés qui le souhaitent une équipe de techniciens chargés de répondre à la situation particulière des biens inondés.
- La diffusion claire et transparente pour la population de l'annonce de la procédure et de ses limites : l'expertise est gratuite ; les travaux de remise en état sont à la charge du propriétaire ou de son assurance sur la base classique de l'assurance. La réduction de la vulnérabilité opérée reste à la charge du propriétaire.
- Le suivi et le contrôle des travaux est opéré par un bureau de contrôle (Veritas ou Socotec) qui permet au propriétaire d'avoir une garantie de qualité des travaux.
- L'assurance garantit au sinistré qui a exécuté les travaux un bonus lors de la prochaine

inondation s'il est à nouveau sinistré.

On avait demandé à faire un test en vraie grandeur de cette démarche à la suite des inondations de l'Aude en novembre 1999. Après avoir été accepté, le projet a été refusé par le Comité Scientifique du programme de recherche. Néanmoins la démarche s'est faite plus ou moins sous le couvert du CSTB.

PHASE III

L'AUDIT PATRIMONIAL

SOMMAIRE DETAILLE

PREMIERE PARTIE FINALITES ET MODALITES DE REALISATION DE LA RECHERCHE

CHAPITRE PREMIER – RAPPEL DES OBJECTIFS DU PROJET

- THEME I LES PROCEDURES DEREMEMBREMMENT
- Thème II Les exemples étrangers de gestion du risque inondation : Etats Unis, Allemagne, Suisse
- THEME III TESTER UNE DEMARCHE PATRIMONIALE

CHAPITRE SECOND – LA MISE EN CEUVRE DE L'AUDIT PATRIMONIAL

- 1 LA PROBLEMATIQUE
- 2. DEROULEMENT DE LA RECHERCHE
- 2.1. LE TRAVAIL PREALABLE A L'ENQUETE
 - 2.2. Le choix des sites de Soissons et de Redon
 - 2.3. Le guide d'entretien
 - 2.4. Le déroulement de l'enquête sur le terrain à Soissons
- 3. DEONTOLOGIE DE L'INTERVENTION
- 4. GLOSSAIRE DES MOTS TECHNIQUES

DEUXIEME PARTIE IDENTIFICATION DU PROBLEME

- A - HISTORIQUE DES PRINCIPALES MESURES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES
 - 1. LA LOI SUR LES CATASTROPHES NATURELLES
 - 2. LA LOI DE 1987 SUR LES RISQUES MAJEURS
 - 3 LA CIRCULAIRE DE 1994
 - 4 LA LOI BARNIER DE 1995
 - 5 BILAN DES MESURES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

B – LE BASSIN AISNE-OISE

PREMIER CHAPITRE – DONNEES GENERALES SUR LE ET SUR LES CRUES DE L' AISNE

1. DESCRIPTION ET CARACTERISTIQUES DU BASSIN VERSANT DE L' AISNE
 - 1.1. Le bassin de l' Oise
 - 1.2. Le sous-bassin de l' Aisne
2. LE PHENOMENE DES CRUES DE L' AISNE
 - 2.1. Historiques des crues du bassin.
3. LES CONSEQUENCES ECONOMIQUES
 - 3.1. La crue de 1993/94
 - 3.2. La crue de 1995

DEUXIEME CHAPITRE – LES OFFRES DE SECURITE

1. LES OFFRES INDIRECTES DE SECURITE
 - 1.1. Les bassins versants : l' offre de sécurité des agriculteurs
 - 1.2. Occupation des sols dans les vallées de l' Oise et de l' Aisne
2. LES OFFRES DIRECTES DE SECURITE
 - 2.1. Le niveau national
 - 2.2. Le niveau du bassin Aisne-Oise
 - 2.3. Le niveau régional et départemental
 - 2.4. Les collectivités locales et leurs groupements
 - 2.5. Les autres offreurs

TROISIEME CHAPITRE – LES DEMANDES DE SECURITE

1. LES ASSOCIATIONS DE RIVERAINS ET LES RIVERAINS
2. LES COMMUNES
3. LES ASSOCIATIONS DE VICTIMES

QUATRIEME CHAPITRE – ANALYSE DE L' OFFRE ET DE LA DEMANDE ET DE LEUR RENCONTRE

1. UNE OFFRE FRAGILE ET ECLATEE
2. DES DEMANDES DE SECURITE CONTRADICTOIRES ET PEU EXPLICITES
3. LA RENCONTRE DES OFFRES ET DEMANDES A SOUFFERT DES CLOISONNEMENTS

C - SOISSONS ET LES ENVIRONS

PREMIER CHAPITRE - L' HISTORIQUE DES CRUES

1. OBSERVATIONS PREALABLES
2. CONSEQUENCE DES CRUES DE 1993 ET 1995

DEUXIEME CHAPITRE - L' OFFRE DE SECURITE

1. L' OFFRE DIRECTE AU PLAN LOCAL
2. L' OFFRE INDIRECTE

TROISIEME CHAPITRE - LA DEMANDE DE SECURITE

TROISIEME PARTIE DIAGNOSTIC DE L' ACTION ENGAGEE

CHAPITRE PREMIER LES ACTIONS CONDUITES AU NIVEAU DU GRAND BASSIN

1. LES ACTIONS ANTERIEURES AUX CRUES DE 1993 ET 1995
 - 1.1. L' action de l'Entente.
 - 1.2. L'Etat
2. LES ACTIONS POSTERIEURES AUX CRUES DE 1993 ET 1995
 - 2.1. Le renforcement de l'Entente
 - 2.2. L'endiguement des zones urbaines: l'exemple des travaux de protection du SIVOM de Compiègne
 - 2.3. La mise en œuvre des solutions techniques préconisées par le rapport Dunglas
 - 2.4. Les mesures réglementaires : les PPRI
 - 2.5. L'annonce de crue
3. LA CHARTE OISE-SEINE
 - 3.1. Le contenu de la charte
 - 3.2. Les résultats obtenus
4. CONCLUSION

DEUXIEME CHAPITRE – DIAGNOSTIC DES ACTIONS ENGAGEES A SOISSONS

- 1 GLOBALEMENT : SENTIMENT DE MARGES DE MANGEVRES REDUITES
- 2 LA REVISION DU POS A DONNE SATISFACTION AUX PRINCIPAUX INTERESSES
 - 2.1. Le processus de décision n'a pourtant pas été simple
- 3 L'ANNONCE DE CRUE : DES PREVISIONS ENCORE FRAGILES
 - 3.1. Un système qui a marché plutôt bien dans les situations de crues normales
 - 3.2. Un problème de fiabilité de l'information révélé lors de l'annonce de 1998
 - 3.3. Les conditions d'apparition de ce dysfonctionnement
- 4 UN SYSTEME D'ALERTE ET DE SECOURS DESORMAIS BIEN RODE QUI A DONNE SATISFACTION
- 5 UNE PROCEDURE D'INDEMNISATION SATISFAISANTE DANS L'ENSEMBLE
- 6 LES TRAVAUX DE PROTECTION
- 7 LES MODIFICATIONS DU MILIEU NATUREL
- 8 UN DEFICIT D'INFORMATION SUR LES ACTIONS MISES EN ŒUVRE DEPUIS LA CRISE
- 9 LE BILAN PSYCHOLOGIQUE
- 10 CONCLUSION

QUATRIEME PARTIE- PROSPECTIVE

CHAPITRE PREMIER - PROSPECTIVE AU NIVEAU DU BASSIN

1. LES FACTEURS D'EVOLUTION
2. SCENARIO TENDANCIEL
3. SCENARIO PESSIMISTE
4. SCENARIO ROSE
5. CONCLUSION

DEUXIEME CHAPITRE – PROSPECTIVE AU NIVEAU DE SOISSONS

1. LES PHENOMENES PHYSIQUES
 - 1.1. Le scénario pessimiste est rejeté par une majorité d'acteurs
 - 1.2. Les scénarios optimistes

2. ANNONCE DE CRUE
3. INDEMNISATION
 - 3.1. LE SCENARIO TENDANCIEL
 - 3.2. LE SCENARIO PESSIMISTE
 - 3.3. LE SCENARIO OPTIMISTE
4. LES REGLEMENTS D'URBANISME
 - 4.4. Le scénario tendanciel
 - 4.2. Le scénario optimiste
5. LES AMENAGEMENTS PREVENTIFS
6. CONCLUSION

CINQUIEME PARTIE - PROPOSITIONS

CHAPITRE PREMIER – PROPOSITIONS D' ACTIONS AU NIVEAU DU BASSIN AISNE-OISE

- 1 ORGANISATION
- 2 PEDAGOGIE
- 3 DES OUTILS AU SERVICE DES COMMUNES POUR CONSERVER LA MEMOIRE DE LA CRUE
- 5 LA PREVENTION EN AMONT
- 6 L'ANNONCE DE CRUE

DEUXIEME CHAPITRE – PROPOSITIONS D' ACTIONS AU NIVEAU DE SOISSONS

- 1 PREVENIR L'OUBLI
- 2 L'ANNONCE DE CRUE
- 3 L'INDEMNISATION
- 4 URBANISME
- 5 LE DISPOSITIF D'ALERTE
- 6 LES TRAVAUX D'ENTRETIEN ET D'AMENAGEMENT DERIVIERE
- 7 L'INFORMATION

CONCLUSION GENERALE

ANNEXES

- 1 BIBLIOGRAPHIE GENERALE
- 2 GUIDE D'ENTRETIEN
- 3 LETTRE DE MISSION
- 4 BIBLIOGRAPHIE SPECIFIQUE AU BASSIN OISE-AISNE ET AU CAS DE SOISSONS
- 5 LEXIQUE DES CONCEPTS DE L'APPROCHE PATRIMONIALE
- 6 Cartographie des plus hautes eaux de Soissons
- 7 LE RISQUE INONDATION DANS L' AISNE – LISTE DES COMMUNES
- 8 LE RISQUE INONDATION DANS L' AISNE – LOCALISATION DES COMMUNES

1 – RESUME DE L'ENQUETE SUR LA VILLE DE REDON

La ville de Redon est située au cœur d'une région de marais qu'irriguent la Vilaine et l'Oust. Elle est située au déversoir d'un bassin versant de plus de 10 mille km² et les effets des marées s'y font encore sentir. Jusqu'en 1960, l'inondation était considérée comme un phénomène habituel et normal.

Les actions de maîtrise hydraulique précédentes, en particulier le barrage d'Arzal en 1970 et des travaux de recalibrage et de dragages des cours d'eau ont permis d'atténuer ou de supprimer l'effet des petites crues et encouragé l'habitat et les activités humaines dans le lit majeur. Au cours de ces quarante dernières années, des surfaces importantes ont été urbanisées dans les anciennes zones inondables.

En 1995 (et en 1996 puis en 1998), des inondations catastrophiques ont laissé la commune de Redon isolée pendant quinze jours. Les dommages ont été très élevés. La crue de 95 apparaît comme exceptionnelle : rapidité de la montée des eaux, niveau atteint (1936), lenteur de la décrue, et par ses conséquences : isolement, privation d'eau potable, risque de coupure d'électricité, pollutions diverses et perturbation de l'activité agricole.

La crue a profondément modifié la perception du risque chez les habitants (le mythe de la sécurité du barrage) ; elle a fait émerger des demandes de sécurité et elle a suscité de l'intérêt dans le domaine de la gestion de la sécurité.

Pour répondre à ces problèmes, la limitation de l'urbanisme s'imposait.

Un plan de prévention des risques (PPR) a été lancé dès 1996 sur le bassin aval de la Vilaine et de ses affluents. Un consensus général des habitants, des élus et des services techniques existait, à ce moment là, pour accélérer la procédure de PPR. Il englobe dans son périmètre 28 communes réparties sur trois départements (Ile et Vilaine, Morbihan et Loire Atlantique).

Le PPR a pour objectif de délimiter, pour l'avenir, les zones non constructibles en raison de leur classification en zone inondable et des zones constructibles sous conditions.

Le PPR comprend donc une carte de zonage du risque et un règlement. L'évolution de la procédure depuis 1995 tente d'en faire une procédure de dialogue entre le service instructeur, en général la DDE ou la DDAF, et les communes. Le nouveau "guide Général PPR" insiste sur l'obligation d'associer la commune dès l'élaboration du projet et à toutes les étapes de la procédure. Réunions et enquêtes publiques.

- Le fonctionnement interne établi pour la réalisation du PPR interdépartemental est une organisation à trois niveaux :
 - Des comités départementaux regroupant les administrations ;
 - Un comité technique regroupant un responsable de chaque comité départemental plus la DIREN et des DDAF ;
 - Un comité de pilotage comprenant deux sous-préfets, le directeur de cabinet du Préfet du Morbihan et un représentant de la Diren de bassin.

- L'enquête publique (deux mois) a été confiée à trois commissaires enquêteurs (un par département).
Leur rapport fait état d'une large gamme de critiques et d'oppositions au projet et d'inquiétudes diverses.

Les thèmes récurrents sont les suivants : les assurances, la demande de travaux de protection contre les crues, les enjeux économiques, la contestation du zonage, la contestation du règlement, la présentation du dossier soumis à l'enquête.

La Commission d'enquête a, néanmoins, émis un avis favorable au projet présenté, assorti de réserves, de recommandations et de souhaits.

- Les réunions publiques : trois réunions d'information ont été organisées à l'intention des maires des 28 communes concernées (zonage, cartographie, règlement, etc.).
Du coup, une réunion contradictoire s'est réunie sur l'initiative du comité des professionnels sinistrés.
- En octobre 1999, le PPR est en cours de signature au niveau des préfectures. Une enquête a été confiée à un auditeur patrimonial (IAPG, rue Claude Bernard à Paris) sur le diagnostic que portaient les élus et la population sur la façon dont la démarche a été menée.

Les conclusions de cette procédure

Le premier résultat:

Il y a eu dégradation des relations entre l'Etat et ses partenaires à la suite de la démarche ; on rappelle que la démarche PPR avait fait l'objet d'un consensus total de la part des élus comme des populations.

Les représentants de l'Etat se déclarent plutôt satisfaits.

Certains élus se déclarent favorables au PPR mais pas à la démarche.

D'autres élus sont hostiles.

D'autres ont des positions nuancées : favorables sur certains points et défavorables sur d'autres.

Les associations de sinistrés sont très critiques.

Les critères d'évaluation chez les élus et les sinistrés : se regroupent autour des thèmes suivants :

efficacité des actions engagées, affirmation des principes de prévention, transparence du processus de décision, mode de relation instauré entre l'Etat et ses partenaires.

- La transparence du processus de décision est au cœur des critiques

Etant donné les enjeux fonciers et donc financiers liés aux PPR, les élus et les associations souhaitent comprendre ce qui motive la décision de l'Etat et en particulier :

sur quelles bases sont estimés les risques de crue

à quelles finalités obéissent les contraintes réglementaires.

- Les relations entre l'Etat et ses partenaires

- Pour les élus, les services de l'Etat se placent en *détenteur du seul savoir légitime*, le "savoir scientifique" ; les élus et la population admettent mal que l'administration accorde plus de poids à un modèle mathématique reconnu comme peu fiable qu'à l'expertise des gens du pays.

- A travers la mise en place du PPR, les élus se sont sentis *traités en "gamins irresponsables"*, auxquels l'Etat prétend imposer une ligne de conduite "raisonnable". Au lieu de faire partager les connaissances acquises, l'Etat les a récupérées, puis il a imposé un PPR.

- Attitude désinvolte de l'administration à l'égard des élus et des populations :

- . délimitation du risque floue,

- . aucune considération accordée aux requêtes formulées lors de l'enquête publique,

- . manque d'information et de concertation auprès des élus et de la population : "si un quartier doit se vider de ses habitants, il faut pouvoir en discuter". Les acteurs locaux auraient souhaité au moins une information claire, au mieux un dialogue avec l'administration. La plupart d'entre eux sont révoltés.

En résumé,

L'élaboration du PPR n'a pas ménagé l'espace de dialogue (inscrit dans les textes, guide méthodologique des PPR), qui aurait permis d'explicitier les intérêts communs des différents acteurs. A l'heure actuelle, les changements de relations entre l'Etat et les locaux se manifestent seulement au niveau du discours et des attitudes. Cependant ils risquent de peser dans un avenir plus ou moins proche, sur la gestion du risque. Cette attitude tend à discréditer l'Etat comme partenaire de la gestion de la sécurité.

En développant une approche purement réglementaire de la gestion du risque, les services de l'Etat ont contribué à faire de la sécurité une contrainte à subir plutôt qu'un enjeu ; ce qui a poussé certains élus à se désintéresser de la question ou à se poser en adversaires du PPR. Se sentant exclus de la démarche d'élaboration du PPR, ils se sentent exclus de tout ce qui concerne la gestion du risque.

Par conséquent, ils considèrent que l'Etat endosse désormais la totalité de la responsabilité en terme de gestion du risque.

CONCLUSIONS DE L'ENQUETE REDON

L'étude de cas menée sur le site de Redon confirme l'intérêt d'une démarche patrimoniale dans le domaine de la prévention des risques d'inondation.

1. **La nature des problèmes** posés par la prévention des risques renvoie au champ d'intervention de l'approche patrimoniale. En effet :
 - De nombreux champs d'action sont concernés : urbanisme, hydraulique, écologie, économie... La sécurité face aux crues est une résultante des actions et des choix relevant d'un grand nombre d'acteurs.
 - L'audit montre que la politique de prévention est confrontée à des demandes diverses (sécurité, mais aussi environnement, développement économique...)

La prévention entre donc dans cette catégorie de problèmes qui ne sauraient trouver une réponse purement technique, non plus qu'une réponse exclusivement économique ou réglementaire. Or c'est pour trouver des solutions à ce type de problèmes que s'est constituée l'approche patrimoniale.

2. **En terme d'objectifs**, la démarche patrimoniale vise, en général, la prise en charge d'une « qualité » transverse aux champs d'appropriation publics et privés. Cette prise en charge suppose que chaque acteur, dans sa sphère d'action, ait développé une conscience patrimoniale par rapport à cette qualité.

Les personnes auditionnées sur le site de Redon, interrogées en tant qu'experts de la politique de prévention des risques, ont développé des analyses qui vont dans le sens d'une démarche patrimoniale. En effet, pour la plupart des personnes auditionnées, les deux critères qui permettent d'évaluer la politique de prévention sont :

- l'efficacité, c'est-à-dire l'aptitude à adapter l'offre de sécurité aux diverses demandes;
- la cohérence de la gestion, c'est-à-dire l'aptitude à dépasser les cloisonnements administratifs et sectoriels.

Enfin, les deux enjeux mis en lumière par les personnes auditionnées -l'acceptabilité des décisions et le partage de la responsabilité- doivent conduire à rechercher une conscience partagée des problèmes.

3. **Les principes** d'une prévention efficace, tels que les ont formulés les personnes auditionnées, se résument principalement aux trois points suivants :

- 1) Associer les acteurs en amont de la procédure.
- 2) Adopter une démarche positive (plutôt que strictement réglementaire) autour de la notion de sécurité.
- 3) Construire en commun la représentation de la réalité (réalité des risques, des enjeux...) à partir de laquelle seront prises les décisions.

En somme, les acteurs auditionnés proposent d'instaurer, tout au long du processus d'élaboration du PPR, des procédures permettant le dialogue, l'échange, la négociation entre les différents acteurs, autour d'un projet à construire en commun. Ce qui revient à dire qu'ils préconisent une stratégie patrimoniale de gestion de la sécurité.

4. **Les principales actions concrètes** proposées pour aller dans le sens de cette gestion en bien commun de la sécurité sont les suivantes :
- Mise en place d'une cellule de réflexion associant l'administration, les élus, et des représentants des forces vives (population, acteurs économiques, usagers du territoire, environnementalistes).
 - Bilan préalable associant les différents acteurs : répertorier les problèmes, les enjeux...
 - Mise à disposition d'experts scientifiques (hydraulique, environnement...) permettant d'éclairer la réflexion commune.
5. L'audit montre cependant que la mise en œuvre d'une démarche patrimoniale se heurte à un certain nombre de **difficultés** :
- Le PPR tend à focaliser l'attention sur la réglementation de l'urbanisme, au détriment d'une approche positive des problèmes.
 - L'organisation d'une information adaptée aux différents acteurs locaux (élus, population) demande un investissement important.
 - L'information est parfois utilisée comme un instrument de pouvoir, plutôt que comme outil de sensibilisation.
 - Les agents des services de l'Etat ne sont pas suffisamment formés à la négociation.
 - Enfin, l'utilisation de modèles mathématiques pour estimer les risques nuit à l'appropriation des résultats par les acteurs locaux.

2 - RESUME DE L'ENQUETE SOISSONS ET LE BASSIN OISE-AISNE

Située sur les bords de l'Aisne, la ville de Soissons, comme beaucoup de communes riveraines des rivières du bassin de l'Oise et de l'Aisne a été surprise à Noël 1993 par une crue d'une ampleur inconnue depuis plusieurs décennies. Un an plus tard, en 1995, le phénomène se répétait mais cette fois, les autorités étaient préparées et les secours rapidement diligentés.

Ces crues de plaine n'ont pas fait de victimes car elles sont annoncées 24 heures à 48 heures à l'avance (sauf à l'amont du bassin où la prévision est plus difficile) mais elles ont provoqué dans plusieurs communes la déclaration de l'état de catastrophe naturelle, des dégâts importants (estimés à 1Md de francs) en 1993 et une inquiétude sourde des populations qui craignent le retour de la crue.

Suite aux crues, une mission d'inspection a été diligentée par le premier ministre à la demande de parlementaires locaux. Dans son rapport d'inspection, Monsieur Dunglas évoquait la possibilité d'une crue supérieure à celles de 1993/1995 en se référant aux relevés des siècles derniers et notamment à la crue de 1784.

Il proposait un ensemble de mesures qui comprenait notamment :

- Au plan institutionnel, le renforcement de l'Entente Aisne-Oise, jusqu'alors peu active, comme organisme coordinateur de la politique de lutte contre les crues, et la création d'un délégué de bassin chargé de coordonner l'action de l'Etat jugée trop éparpillée.
- Au plan technique, la création d'un système d'ajutage (ponts servant de barrage) et de zones d'épandage de crues à l'amont du bassin, dans les zones agricoles.
- Au plan réglementaire, la réalisation des PPRI.

Le diagnostic de l'action de lutte contre les crues permet de dresser un bilan positif de celle-ci :

- Au plan réglementaire, le premier PPRI concernant la zone de l'Oise moyenne a été approuvé avec l'opposition de 3 commune sur 23 ; de même le POS de Soissons a été actualisé pour tenir compte du risque de crue sans conflit majeur ; Ces résultats ont été obtenus notamment grâce à l'effort intense de dialogue réalisé par les services de l'Etat et à leur position unitaire.
- Au plan institutionnel, les préconisations du rapport Dunglas ont été mises en œuvre et une charte était en cours de signature à l'époque de l'audit patrimonial entre l'Entente et l'Etat définissant un programme de lutte contre les inondations inspiré des propositions du rapport Dunglas.

A l'époque de l'audit, le point faible de l'action de lutte contre les inondations restait la prévention.

- Difficulté à engager le dialogue avec les agriculteurs suite à l'échec d'une tentative similaire par le passé ;
- Absence d'actions de proximité portant sur la réduction de la vulnérabilité des entreprises et des habitations par des conseils adaptés ;
- Déficit d'information du public sur les actions en cours ce qui entretient l'angoisse des intéressés face à l'avenir.

CONCLUSIONS

Le cas de Soissons et du bassin de l'Oise et de l'Aisne permet de dégager les enseignements suivants en vue de décisions sûres et socialement acceptables.

1/ Les “ bonnes pratiques ” en vue de décisions sûres et acceptables.

Le cas de Soissons donne un ensemble d'éléments qui concourent à des décisions plus sûres et acceptables et qui ont conduit notamment à l'adoption du PPRI et à l'élaboration d'une charte de lutte contre les crues.

II/ L'EXISTENCE D'UNE FORTE DEMANDE DE SECURITE.

Dans le cas de Soissons la demande était très vive ce qui dynamisé le processus de résolution.

S'il n'existe pas une demande des élus dans ce domaine, le rôle des services de l'Etat est d'en susciter l'expression plutôt que de se substituer aux acteurs locaux.

Les outils utilisés par les services dans ce but sont de l'ordre de l'information technique :

- Bâtir des scénarios d'évolution des crues avec leurs conséquences possibles ;
- Etablir des relevés précis des crues récentes ;

I 2/ L'INTERVENTION D'UN MEDIATEUR EXTERNE

C'est un élément de facilitation important comme on l'a vu dans le cas du rapport Dunglas.

qui a dressé un diagnostic d'ensemble de la situation et proposé un programme global, à la fois institutionnel, technique et financier, d'amélioration du problème des crues.

C'est à ce premier niveau que l'audit patrimonial comme méthode de diagnostic global et participative peut aider à l'émergence de solutions plus sûres et mieux acceptées

13/ LA NOMINATION D'UN COORDINATEUR UNIQUE DES SERVICES DE L'ETAT AU NIVEAU DU BASSIN.

Le poids de l'Etat est inversement proportionnel à la division de ses services.

La création d'un coordinateur unique, réclamée par le rapport Dunglas, et l'élaboration d'un projet des services sur le sujet sont des conditions favorables à l'émergence des décisions sûres et acceptables.

L'audit patrimonial peut aider à l'élaboration de ce type de projet partagé.

14/ L'ELABORATION D'UNE CHARTE AU NIVEAU DU BASSIN DONT LES PPRI SONT UN DES ELEMENTS.

Les PPRI risquent d'être rejetés s'ils sont présentés comme une solution isolée.

En revanche lorsque les PPRI s'inscrivent à l'intérieur d'un plan global, négocié avec les élus, comme sur le bassin de l'Oise, les chances d'adoption sont meilleures.

2/ Les “ erreurs à éviter ” si l’on veut obtenir des décisions sûres et acceptables.

Le cas de Soissons montre que certains problèmes doivent être prévenus d'emblée si l'on ne veut pas alimenter les conflits et fragiliser les décisions.

21/ LES DIVERGENCES SUR LES ROLES

L'absence de vision claire et partagée des responsabilités entre l'Etat et les élus, et la tendance de l'Etat de prendre en charge de façon unilatérale des responsabilités que les élus lui dénie sont un des facteurs les plus importants d'aggravation des conflits.

L'Etat doit de préférence positionner son action comme co-acteur dans un ensemble dans la mesure où tous les acteurs du bassin contribuent peu ou prou à la sécurité : les habitants, les entreprises, les élus, les grands élus etc. et passer le temps nécessaire à informer et à négocier les éléments de la décision d'autant plus que le PPRI dans son principe est imposé aux élus.

22/ ABSENCE D'ECOUTE STRUCTUREE DES BESOINS :

L'action de l'Etat s'inscrit encore dans une stratégie de l'offre plutôt qu'une stratégie de la demande.

On l'a vu notamment à partir de l'annonce de crue où les résultats sont parfois transmis de façon trop tardive selon une procédure qui ne tient pas suffisamment compte des besoins des maires ou des responsables locaux de la sécurité. Les secours font aussi parfois l'objet de ce type de reproche.

Des enquêtes de besoins systématiques permettraient d'affiner les dispositifs existants et d'associer plus directement les acteurs concernés à leur conception.

23/ ABSENCE D'ARTICULATION ET DE CONVERGENCE ENTRE LES LOGIQUES GLOBALES ET LES PRATIQUES LOCALES

L'Etat a une politique “ Macro ”, il n'a apparemment pas de politique “ Micro ”.

Toute la prévention de proximité – action auprès des entreprises ; mesures prises par les habitants en période de crise et après la crise ; pratiques agricoles en amont du bassin– ne suscitent pas suffisamment l'attention de l'Etat, semble-t-il.

En conséquence, l'Etat reste dans le paradigme du curatif plutôt que du préventif.

Une politique de prévention systématique des crues suppose de compléter un dispositif de type Charte, comme il existe sur le bassin de l'Oise, par des mesures concernant la prévention de terrain.

3/ La contribution de l'audit patrimonial à des décisions plus sûres et mieux acceptées.

L'approche patrimoniale répond en partie aux conditions de réussite exprimées par les acteurs locaux et résumées ci-dessus :

- L'audit patrimonial est centrée sur l'écoute des besoins et révèle les besoins profonds des acteurs que les problèmes de communication entre eux ne permettent pas toujours de mettre à jour : il aide à clarifier les besoins du système qualité (des parties intéressées) et donc réunit les conditions préalables pour la définition d'une politique mieux adaptée et mieux acceptée dans une perspective mutuellement bénéfique.
- L'audit patrimonial se fonde sur le principe de la médiation d'une tierce partie.
- De par son mode de construction, il répond à la nécessité d'une approche globale au

niveau du bassin puisque comme on l'a vu il traite de tous les sujets sans distinction qui sont en rapport avec le phénomène des inondations et propose une synthèse pratique de toute cette information selon la grille IDPA (identification, diagnostic, prospective, anticipation).

- Il débouche sur un programme d'action global qui intéresse à la fois les mesures macro et micro.

4/ Recommandation sur la base du rapport de Soissons concernant le mise en place de PPRI

- Le PPRI ne doit être lancé qu'après la mise en place d'un plan d'action ou d'une charte au niveau du bassin associant les services de l'Etat et les élus ;
- Cette charte doit s'appuyer sur des études de besoins intéressant les différents groupes d'acteurs concernés ;
- Un médiateur doit être nommé dans toutes les situations potentiellement conflictuelles ou effectivement conflictuelles.
- La méthodologie de l'audit patrimonial peut en partie ou en totalité guider les travaux d'un tel médiateur.
- L'Etat doit parler d'une seule voix par l'intermédiaire du préfet de bassin et du coordinateur de bassin.
- La charte doit traiter de façon particulière :
 - Les articulations entre projet global et pratiques locales
 - Les rôles respectifs des élus et de l'Etat
- Une attention particulière doit être portée à l'information des populations anxieuses sur le programme en cours et sur les progrès réalisés.

CONCLUSIONS GENERALES

LES ENSEIGNEMENTS DE LA RECHERCHE QUANT A LA FACON DE PRODUIRE DES DECISIONS JURIDIQUEMENT SURES ET SOCIALEMENT ACCEPTABLES

L'audit patrimonial de la gestion de la sécurité contre les inondations dans la ville de Soissons et sur le bassin de l'Aisne et de l'Oise s'inscrit dans une réflexion sur la façon de produire des décisions “ plus sûres juridiquement et mieux acceptées socialement ”.

Les résultats de l'audit ont déjà permis de définir les problèmes qui se posent dans le cadre de la gestion de la sécurité actuelle, de les analyser, d'évaluer les actions correctives et préventives en cours, de broser des scénarios d'évolution possibles de la sécurité sur le bassin et dans la ville, et de proposer un ensemble d'actions visant à améliorer la sécurité actuelle et future.

Il s'agit donc à présent de dégager les enseignements de ce travail pour la recherche : Comment produire dans le domaine de la maîtrise des inondations des décisions juridiquement sûres et socialement acceptables ? Quelle peut être la contribution de l'audit patrimonial à ce résultat ?

La conclusion qui suit développe trois aspects :

- Les conditions générales de production de décisions juridiquement sûres et socialement acceptables.
- La contribution possible de l'Etat à ce type de décision.
- La contribution possible de l'approche patrimoniale

I CONDITIONS GENERALES DE PRODUCTION DE DECISIONS JURIDIQUEMENT SURES ET SOCIALEMENT ACCEPTEES

1/ L'acceptabilité des décisions

A la lumière du présent audit patrimonial, la condition d'acceptabilité des décisions est que l'action publique réponde de façon fine et fidèle aux besoins des parties prenantes en matière de sécurité.

Ces besoins sont révélés ou rendus explicites par l'audit dans différentes parties du rapport :

- De façon directe dans l'identification du problème (“ la demande de sécurité ”) ;
- De façon indirecte dans la partie prospective (le scénario rose) et les propositions

d'action qui, de deux façons différentes, expriment les aspirations de l'ensemble des acteurs pour une meilleure sécurité.

Nous distinguerons ici deux catégories de besoins :

- Les *besoins spécifiques* propres au cas de Soissons : l'enseignement que nous retirons du cas à ce niveau est que plus l'action collective prend en compte de façon fine ces besoins, mieux les décisions seront acceptées.
C'est ce qu'illustre, par exemple, la différence entre la crue de 1993 et 1995 à Soissons. Alors qu'en 1993 tout le monde avait été pris de cours, en 1995, tout était en place pour prévenir la crue. L'enquête montre que l'un des effets de cette bonne préparation est que les habitants en ont retiré un sentiment très fort de satisfaction et même de fierté.
- Les *besoins généraux* qui portent sur l'organisation de l'action collective.
C'est sur l'analyse de ces besoins que nous nous attarderons ici pour essayer d'en tirer des enseignements qui dépassent le cas étudié.

Cinq grands types de besoins sont exprimés par les intéressés :

- Parmi l'ensemble des besoins, le besoin principal exprimé est celui de **la cohérence et de l'unité de l'action collective**.

Unité de commandement : un Président de l'Entente et un délégué de bassin qui travaillent étroitement ensemble ;

Approche globale : poser les problèmes à la bonne échelle, ce qui requiert, selon les situations, de s'élever au niveau du bassin voire du grand bassin.

Coordination de l'action des services de l'Etat ; coordination de l'action des services publics et de celle des élus : éviter les querelles de chapelles ; développer le travail collégial et la circulation de l'information.

Cohérence entre les structures d'organisation et l'échelle du problème à traiter : par exemple, la création de syndicats d'économie mixte maîtres d'ouvrages à l'échelle du sous-bassin.

L'établissement d'un objectif de risque partagé qui serve de référence au niveau de l'ensemble du bassin ;

Cohérence entre les différentes actions qui concourent à la sécurité sur le bassin : PPRI, aménagements, politiques de prévention au niveau des pratiques agricoles...

On a vu dans le cadre de l'audit que si des progrès très substantiels ont été accomplis depuis le rapport Dunglas sur ces différents points, certains de ces besoins restent encore à mieux satisfaire : la coordination, la création de maîtres d'ouvrages locaux, la prévention en amont.

- Le second besoin révélé par l'audit est celui du **partenariat**.
La concurrence entre les services est mal vécue sur un sujet aussi sensible ; le souhait exprimé est que la concertation soit organisée de façon méthodique.

C'est certainement encore un des points faibles de l'action publique actuellement, étant entendu que le partenariat ne se décrète pas mais se prépare et s'actualise dans des méthodes ou des structures de travail.

- Un autre besoin exprimé est celui de la **pédagogie**. Celle-ci doit reposer sur :

Une politique de communication permanente qui entretienne la mémoire du risque hors des périodes de danger : politique de communication centrée sur le phénomène des crues ; repères sur les édifices publics.

Une politique de communication spécifique mise en œuvre à la faveur de la réalisation des PPRI et des aménagements.

Sur ces deux points, on a vu que la Charte d'un coté, l'action des services de l'Etat relative aux PPRI de l'autre ont largement répondu à ce besoin.

Nous avons constaté en revanche un déficit important de communication tournée vers les populations pour expliquer ce qui avait été fait pour les protéger depuis les crues catastrophiques.

- Le souhait d'un plus grand développement de la **prévention** pour que les mêmes causes ne produisent pas à l'avenir les mêmes effets.
Une grande part de l'efficacité de la prévention se joue au niveau individuel, dans les comportements des riverains.

Les entreprises : diagnostics individualisés etc.

Les habitants : développement du conseil sur la façon de protéger son habitation contre les crues ;

Les agriculteurs par une réflexion sur la façon dont les pratiques agricoles peuvent contribuer à la sécurité : meilleure maîtrise de l'occupation des sols ; infléchissement des pratiques dans le sens de la prévention du risque.

- Besoin d'**efficacité** enfin : si les crues ont conduit à détruire le mythe d'une protection absolue et à créer une prise de conscience qu'il faudra vivre avec les inondations, le besoin d'efficacité dans les domaines qui sont maîtrisables par l'homme n'en est que plus fort.

Face aux risques toujours réels, la mauvaise organisation des services, la circulation de l'information insuffisante, la dilution de l'autorité, la confusion des responsabilités paraissent d'autant moins acceptables.

Les principales conditions de l'efficacité semblent être :

- D'abord, *la fixation d'un objectif raisonnable et partagé* de sécurité sur le bassin ;
En l'absence d'un objectif global et partagé, l'action de l'Entente et des services de l'Etat reste vulnérable aux aléas de la conjoncture qu'ils soient d'ordre climatique, politique ou organisationnel.

- Ensuite que *chaque maillon du processus de production de la sécurité démontre son efficacité* :

* *Les secours* sont le domaine où se posent le moins de problèmes ;

En revanche des progrès visibles sont attendus dans les domaines suivants :

* *L'annonce de crue* : amélioration des moyens matériels ; des logiciels de prévision plus performants ; une meilleure articulation de la prévision officielle avec les observations locales ; des informations plus ciblées ; une meilleure gestion du turn-over des personnels.

* *La prévention amont* : dans ce domaine tout reste à faire et l'existence d'actions partagées avec la profession agricole serait déjà un progrès.

* *L'urbanisme* : de gros progrès ont été réalisés sur ce registre depuis les dernières crues. La formule alliant effort pédagogique et fermeté sur des objectifs a fait ses

preuves. Les questions en suspens sont le degré de souplesse que l'on peut se donner pour des aménagements dans le lit majeur (routes ; équipements sportifs ou culturels) et la durabilité des PPRI.

* *Les travaux d'aménagement* : les travaux de curage, les zones de stockage, les travaux de protection, les ralentisseurs dynamiques ne peuvent être acceptables et durablement efficaces sans s'inscrire dans une stratégie d'ensemble articulée à un objectif de sécurité.

Il nous apparaît donc que l'acceptabilité des décisions prises est donc liée à la satisfaction des besoins et des souhaits des différentes catégories d'acteurs au regard de la sécurité, de sa gestion et de son organisation.

Un premier enseignement méthodologique peut être retiré de ce qui précède : on peut définir *l'état de sécurité comme l'aptitude d'une politique à satisfaire les attentes négociées avec les parties prenantes du système sécurité* : les parties prenantes sont toutes les parties concernées par la sécurité : les élus, l'Etat et ses représentants, les autres offreurs de sécurité, les riverains, les partenaires etc.

L'acceptabilité sociale dans cette perspective est donc la réalisation de cet objectif de sécurité " totale " par la satisfaction des attentes négociées avec les parties intéressées.

Cela suppose donc un travail préalable d'identification de ces besoins puis de négociation des objectifs de la sécurité et de ses modalités.

2/ La sûreté juridique

21/ Les enjeux au plan de la sécurité juridique.

La question de la sécurité juridique apparaît de façon explicite à propos des PPRI (question du seuil de fixation de l'objectif) et de la diffusion de l'information relative à l'annonce de crue.

- La fixation de l'objectif de sécurité concernant le PPRI de la vallée de l'Oise et le P.O.S de Soissons.
Les services de l'Etat, comme on l'a vu, ont choisi de " ne pas prendre de risques " en s'alignant sur les cotes de la crue de 1993 +20 ou 30 cm en amont de Compiègne ou de la crue de 1995 + 30 cm en l'aval, soit la crue centennale.
Ce choix a été, comme on l'a dit, mal vécu par les élus au début ; il a abouti à geler des superficies de terrains constructibles importantes.
C'est semble-t-il la crainte que leur propre responsabilité juridique soit engagée qui a le plus pesé sur le choix des élus de se rallier à l'avis de l'administration.
- *La volonté de l'Etat de conserver le monopole de l'élaboration et de la diffusion de l'information d'annonce de crue* découle, semble-t-il, de considérations d'ordre public (ne pas multiplier les sources d'information pour ne pas donner prise aux rumeurs) et de responsabilité juridique (la responsabilité juridique de l'Etat peut être mise en cause devant les tribunaux, et elle l'est, semble-t-il, de plus en plus).

22/ Comment les acteurs publics anticipent les risques possibles au plan juridique.

Dans les deux cas précédents, la réaction des agents de l'Etat lorsqu'ils sont confrontés aux risques juridiques semble être de " sécuriser leurs décisions " soit en prescrivant aux élus une contrainte maximale (PPRI), soit en pratiquant un contrôle étroit de l'information (annonce de crue).

L'excès de précaution résultant du risque juridique perçu peut donc affecter l'efficacité des décisions.

- Dans le cas des PPRI et du P.O.S, les choix des pouvoirs publics font peser des contraintes fortes sur le développement des communes, et risquent de susciter des oppositions, comme on le voit à propos des recours déposés contre des PPRI devant le tribunal dans diverses régions.
- Dans le cas de l'annonce de crue, on entretient parfois le mythe de l'information officielle, alors qu'au niveau des communes l'information officielle l'a souvent précédée, voire supplantée.
En raison des contraintes qui pèsent sur la diffusion de l'information, celle-ci apparaît parfois comme trop tardive, imprécise, trop technique, inadaptée aux besoins.
Enfin, l'Etat n'a aucun contrôle sur la diffusion de l'information aux populations par les maires.

Les difficultés observées dans ces deux domaines apparaissent liées à une conception mono-acteur de la décision qui fait peser tout le poids de la responsabilité juridique sur l'Etat.

23/ Les solutions alternatives

Dans le cas des PPRI, l'alternative serait de positionner le PPRI non comme un acte isolé mais comme un élément dans **une politique globale et partagée au niveau du bassin**, appuyée sur le respect des besoins des acteurs concernés.

C'est ce que réalise en grande partie la charte Aisne-Oise.

Il nous paraît indubitable que l'existence de ce plan d'action global est un élément de nature à favoriser l'acceptation des contraintes du PPRI.

Dans le cas de l'annonce de crue, l'alternative ici serait de concevoir *un système de responsabilité partagé, formalisé et vérifié.*

Ceci supposerait par exemple :

- Une démarche collégiale des élus et des services de l'Etat visant à résoudre ces questions ;
- L'élaboration de procédures nouvelles qui tiennent compte des besoins de chacune des parties prenantes ;
- Des audits réguliers de vérification du respect des procédures selon la méthodologie de l'audit qualité (assurance qualité).
- Eventuellement, la mise sous certification du processus d'annonce de crue qui serait une façon de :
 - faire vérifier par un organisme certificateur tiers la bonne marche du système ;
 - rendre visible les progrès de l'action de l'Etat et la fiabilité du service d'annonce de crue.

2/ CONTRIBUTION POSSIBLE DE L'ETAT A DES DECISIONS PLUS SURES JURIDIQUEMENT ET MIEUX ACCEPTEES

Le cas de Soissons donne un exemple plutôt réussi de l'action de l'Etat dans le domaine de la gestion des risques naturels et de sa contribution à la production de décisions sûres et consensuelles : cette efficacité est attestée notamment par les réalisations suivantes :

- La mise en œuvre du PPRI sur le bassin de l'Oise pour sa partie centrale ;
- Le projet de charte établi avec l'Entente Aisne-Oise qui définit une large palette d'actions définies en concertation avec les grands élus de la région et couvrant les principaux aspects de la gestion de la sécurité contre les inondations.
- Au niveau local – puisque notre étude a porté simultanément sur le bassin et la ville de Soissons – la révision du POS de Soissons qui s'est basée largement sur les propositions des services de l'Etat en matière d'évaluation du risque et de définition des mesures de prévention.

Nous nous proposons donc dans un premier lieu de dégager, à partir du cas de Soissons et du bassin Aisne-Oise, les processus qui ont contribué à ce résultat positif et d'identifier à partir de là les “ bonnes pratiques ” dont on pourrait s'inspirer ailleurs.

Nous repérerons ensuite les difficultés rencontrées par l'Etat dans la mise en œuvre de sa politique de sécurité sur ce bassin et en tirerons les enseignements en vue de décisions sûres et acceptables.

1/ Les points clés du processus qui a abouti à ces résultats positifs, et les “ bonnes pratiques ” en vue de décisions sûres et acceptables.

11/ L'émergence d'une forte demande de sécurité.

Ce qui a permis le déploiement de l'action de l'Etat ces 5 dernières années est bien sûr le phénomène inattendu des inondations de 1993 et 1995 ; celles-ci ont suscité une prise de conscience locale, notamment chez les élus, et fait émerger une demande de protection.

Le besoin de protection avait été occulté par le phénomène “ classique ” d'oubli des crues et par le développement des pratiques de construction dans le lit des rivières qui semblait accréditer l'idée d'une absence de danger.

L'existence d'une forte demande est donc un point crucial, selon nous, qui conditionne le succès de l'action de l'Etat dans ce domaine.

A l'inverse, lorsque l'Etat intervient en l'absence de demande forte ou en se substituant à celle-ci, l'expérience enseigne que de grandes difficultés sont à prévoir.

On observe en effet – et le problème des inondations n'échappe pas à cette règle – qu'en l'absence d'une forte demande, la réglementation a du mal à s'appliquer

Comment favoriser l'expression libre de la demande ? Cette question est fondamentale puisqu'elle commande – nous insistons sur ce point – les chances de succès de l'action de

l'Etat. Deux cas de figure peuvent se présenter :

Le premier cas est malheureusement celui où *le demandeur a subi un dommage, une perte qui stimule l'expression de son besoin* : c'est ce que nous appelons " *les doigts de pied écrasés* ".

Les inondations, comme celle de 1993/1995 sur le Bassin Aisne-Oise, entrent dans cette première catégorie : il y a eu des " *doigts de pieds écrasés* ", ces victimes des catastrophes qui ont suscité tant chez les élus que chez les populations une demande forte afin " *que cela ne se reproduise pas* " et ont poussé l'Etat et les élus à agir.

Faut-il que " *des doigts de pieds écrasés* " se produisent pour que l'action publique soit mise en branle et devienne légitime ?

C'est bien ce que l'on observe au plan général. Cela signifierait qu'il faut que les problèmes grossissent suffisamment pour qu'ils soient pris en charge par l'Etat, et que donc l'action publique fonctionnerait davantage sur un mode curatif que préventif.

Le deuxième cas de figure serait que l'Etat développe très en amont de l'objet de son intervention *un processus intense et méthodique d'information et de consultation avec les acteurs concernés* ; le but de ce processus serait triple :

- *pédagogique* : expliquer l'action de l'Etat ;
- *de révélation/clarification des besoins* : connaître les besoins pour affiner les mesures publiques ;
- *d'expression des demandes* : faire en sorte que petit à petit la responsabilité de l'initiative soit transférée aux intéressés, et donc répondre à leur demande, plutôt que d'imposer une solution. Cela suppose que la démarche soit envisagée dès le départ comme un processus d'apprentissage collectif où l'Etat joue le rôle d'animateur.

Pour que cette démarche soit efficace, il faut encore que l'Etat se convainque de l'importance de la prévention et de son corollaire la concertation. Cela suppose d'admettre que :

- l'application de la réglementation seule ne suffira pas, en général, et à elle seule, à obtenir le résultat souhaité ;
- un succès formel de l'action de l'Etat – c'est-à-dire des mesures imposées sans souci d'appropriation par les acteurs locaux – ne serait pas nécessairement une bonne chose : procès, difficultés à faire appliquer la réglementation compte tenu notamment de la faiblesse des contrôles... ;
- la prévention est préférable dans la mesure où elle permet de poser les problèmes à froid ; elle est moins généralement moins coûteuse que les solutions curatives.

Le succès de cette phase de concertation suppose également le développement d'un savoir-faire en matière de communication, de négociation, d'écoute des besoins auquel tous les services de l'Etat n'ont pas été nécessairement préparés.

Enfin, le temps passé à favoriser l'apprentissage par les acteurs locaux des nouvelles règles du jeu est souvent très long. Ce temps apparemment " *perdu* " est en réalité un excellent investissement dans la prévention des conflits ou des procès socialement et économiquement fort coûteux pour l'Etat.

Ces deux cas de figure – " *doigts de pied écrasés* ", concertation intensive en amont des décisions pour développer l'expression des demandes – ont été simultanément présents dans le cas étudié.

Nous considérons donc que les succès de l'action de l'Etat dans ce domaine découlent à la fois de l'intensité de la demande au départ et du soin pris à l'écoute des besoins des acteurs.

12/ L'intervention d'un médiateur externe

Les problèmes d'inondations soulèvent en général des enjeux cruciaux pour les acteurs locaux : mise en danger de la vie (parfois), destruction de biens, risque pour le développement des communes...

Ces enjeux sont le plus souvent contradictoires et ont un contenu émotionnel très fort.

En conséquence, les services de l'Etat se trouvent immergés dans une complexité très grande d'enjeux et d'émotions dont les grilles de lectures classiques (politiques, économiques, juridiques, techniques...) ne suffisent pas toujours à rendre compte.

Dans ces conditions, la prise de recul devient une condition sine qua non pour ne pas se faire entraîner dans des conflits ou simplement bloquer dans son action.

Les fonctionnaires de l'Etat peuvent difficilement tenir les deux rôles simultanément : être dans l'arène pour mettre en application les mesures techniques et réglementaires appropriées et regarder de loin le déroulement des événements.

La nécessité d'une *médiation externe* s'impose donc dans tous les cas où des conflits importants ou une très grande complexité caractérisent la situation à traiter.

C'est le rôle qu'a su jouer Monsieur Dunglas à la satisfaction de la majorité des élus locaux et des responsables de l'Etat.

Les propositions du rapport Dunglas ont constitué une base d'action partagée par l'Etat et des élus et ont depuis guidé leur action dans ce domaine.

Bien entendu, une médiation ne réussit que si elle est perçue comme légitime par les acteurs concernés ce qui signifie que :

- La médiation doit être demandée par les acteurs concernés ; dans le cas étudié, elle l'est par des députés locaux.
- Le médiateur doit être perçu comme neutre et compétent par rapport aux enjeux locaux : M. Dunglas est un ingénieur général du GREF, ce qui lui conférerait aussi bien la compétence technique que celle liée à l'expérience.

C'est à ce niveau que l'approche patrimoniale pourrait également contribuer à des décisions plus sûres et acceptables.

En effet l'audit patrimonial est une méthode conçue pour la résolution des problèmes complexes et multi-acteurs.

De plus, cette méthode, par sa déontologie et par la recherche systématique de solutions mutuellement bénéfiques, installe l'auditeur dans une position de neutralité active et de recherche de consensus.

La médiation de type patrimonial favorise l'organisation de la concertation en amont évoquée plus haut et elle stimule l'expression des besoins et l'apprentissage mutuel des enjeux.

Nous reviendrons sur ces aspects dans le paragraphe suivant.

13/ La nomination d'un coordinateur unique des services de l'Etat au niveau du bassin.

Il est difficile d'évaluer l'effet de cette mesure isolément des autres ; il est clair cependant que cette proposition du rapport Dunglas, mise en œuvre depuis, constitue une réponse aux dysfonctionnements observés par le rapporteur à savoir le cloisonnement et les incohérences qui caractérisaient, selon lui, l'action des services de l'Etat.

La nomination d'un coordinateur unique, comme cela a été fait dans le cas étudié – ou, du moins, l'établissement d'une instance de coordination permanente entre les services de l'Etat et les organismes publics apparentés (Agence de l'Eau, VNF etc.) – nous paraît une mesure indispensable pour des décisions plus sûres et acceptables.

Cette nomination n'a pourtant pas résolu tous les problèmes dénoncés dans le rapport Dunglas, comme on peut le lire dans le présent rapport.

Mais elle constitue un pas en avant dans l'établissement d'une unité d'action et d'une philosophie partagée au niveau des services de l'Etat et des autres services publics concernés.

14/ L'élaboration d'une charte au niveau du bassin

Il est prématuré de parler des résultats d'une charte qui n'a pas encore été signée.

Nous ne pouvons donc donner ici qu'une recommandation fondée, d'une part, sur le diagnostic réalisé au travers de la recherche, d'autre part, sur notre expérience.

La charte relative au bassin Oise-Aisne vise à établir une politique concertée entre les grands élus du bassin et les services de l'Etat en vue d'une sécurité accrue des acteurs du bassin.

Sa valeur est double à nos yeux :

- C'est un document contractuel librement négocié : c'est cette liberté d'engagement du côté des élus qui garantit le mieux leur implication dans la mise en œuvre et le suivi de la charte, plutôt que des mesures imposées.
- C'est une solution globale aux problèmes de sécurité sur le bassin : elle peut constituer à ce titre une réponse aux critiques adressées au PPRI sur d'autres sites, à savoir que le PPRI ne protège pas les populations contre les inondations, alors que c'est la préoccupation principale des riverains.

En conséquence, nous pensons que l'élaboration d'une charte négociée avec les élus doit être un objectif en soi de la politique de l'Etat : le PPRI ne peut être un substitut à l'élaboration d'une politique globale et partagée de sécurité sur le bassin ; il n'en est qu'un des éléments nécessaires.

2/ Les difficultés rencontrées par l'Etat dans la mise en œuvre de sa politique et les enseignements à en tirer en vue de décisions plus sûres et mieux acceptées.

Ces difficultés nous paraissent être de trois types :

- D'une part, l'absence de vision claire et partagée des responsabilités entre l'Etat et les

- élus, et la tendance de l'Etat de prendre en charge de façon unilatérale des responsabilités que les élus lui dénie.
- D'autre part l'action de l'Etat s'inscrit encore dans une stratégie de l'offre plutôt qu'une stratégie de la demande.
 - Enfin l'Etat a une politique " macro ", il n'a pas de politique " micro ".

21/ L'absence de vision claire et partagée des responsabilités et la tendance de l'Etat de prendre en charge de façon unilatérale des responsabilités que les élus lui dénie

Il convient tout d'abord de nuancer cette critique dans la mesure où :

- Les préconisations du rapport Dunglas, qui constituent la base de la politique de l'Etat sur le sujet, font reposer sur l'Entente et donc sur les élus l'essentiel de la politique de sécurité sur le bassin Aisne-Oise, si l'on excepte bien entendu le PPRI, l'annonce de crue et les secours.
- Concernant les PPRI, l'action de l'Etat répond à des objectifs de long terme : il est normal que les contraintes qui en découlent se heurtent aux intérêts représentés par les élus comme par exemple le développement communal.
- La demande d'autonomie des élus est parfois paradoxale : il peut être bon parfois de rejeter sur l'Etat la responsabilité des problèmes des inondations.

Il n'en demeure pas moins que l'Etat a du mal à exprimer ou à faire partager ce qu'il considère comme relevant de son domaine, du domaine partagé avec les élus et du domaine exclusif des élus en matière de gestion de la sécurité. De façon plus spécifique, l'Etat ne perçoit pas suffisamment, semble-t-il, la volonté des élus de s'émanciper de la tutelle de l'Etat, et donc n'en tient pas suffisamment compte dans ses décisions.

Ce comportement peut conduire l'Etat :

- A ignorer des dimensions importantes de la sécurité : par exemple, la façon dont de manière spontanée les élus ou les communautés villageoises ont su improviser des secours ou bâtir des systèmes locaux d'annonce de crue pour améliorer la réactivité de l'action publique quand l'action de l'Etat est trop lente ou défaillante ;
- A perpétuer des procédures d'informations descendantes, très hiérarchisées, souvent sous forme de directives quand les élus attendent des informations partagées très en amont de la décision (déclenchement de l'alerte).
- A conserver parfois des attitudes condescendantes vis-à-vis des élus – alors que les pratiques de l'Etat en matière d'urbanisme après la guerre ne justifient pas que celui-ci se pose aujourd'hui en meilleur garant de la sécurité.
- A abandonner certaines responsabilités, comme l'entretien de l'Aisne domaniale à une époque, sans concertation avec les intéressés.

Ces attitudes ou ces réflexes expliquent selon nous beaucoup des difficultés relationnelles rencontrées par l'Etat avec les élus ainsi que le climat de méfiance qui entoure parfois l'action de l'Etat (méfiance par rapport à ses intentions supposées – "protéger Paris !" – ; problème de crédibilité de l'action de l'Etat).

Les solutions dans ce domaine sont :

- *De clarifier et de mieux expliquer la philosophie générale de l'action de l'Etat sur le partage des responsabilités après la décentralisation. Cette philosophie devrait viser, selon nous, la responsabilisation des élus et des acteurs de terrain : il s'agirait de*

réaffirmer que l'Etat n'est pas là pour faire à la place des élus mais pour " faire faire ", ce qui lui impose de revoir ou développer certaines méthodes de travail et de former ses personnels dans ce sens : comment organiser la concertation ; comment communiquer efficacement ?

La prise en main directe par l'Etat des mesures de sécurité (comme le PPRI) ne peut être qu'exceptionnelle.

Elle doit s'accompagner :

- *D'une très large concertation en amont* pour prévenir les incompréhensions et adapter les dispositions nationales aux besoins locaux ;
- *D'une vision globale du problème* à traiter : c'est dans ce domaine que l'intervention de l'Etat est légitime, car elle transcende les frontières communales, départementales ou régionale.
- *D'une vision prospective fondée sur les études* : les moyens d'études et de recherche considérables de l'Etat lui donne là encore légitimité à agir.
Si l'intervention de l'Etat consiste à s'imposer sans le déploiement des outils qui pourraient rendre légitime son intervention, on peut donc s'attendre à ce qu'elle soit rejetée.
- *De définir des procédures qui associent plus étroitement les élus* dans le domaine de l'annonce de crue et des secours, comme on l'a dit plus haut.
- *De systématiser l'assurance qualité*⁴ s'agissant des processus de prévention particulièrement sensibles (annonce de crue ; plan de secours).
Cette disposition permettrait de sécuriser ces activités et de renforcer la confiance des élus.

22/ L'Etat s'inscrit encore trop dans une stratégie de l'offre plutôt qu'une stratégie de la demande.

Qu'il s'agisse de l'annonce de crue ou des zones d'expansion des crues, les démarches de l'Etat procèdent d'une démarche générale, uniforme et descendante plutôt que d'une analyse fine et différenciée des besoins avant toute définition de solutions.

Dans cette approche administrative, on se fonde sur des besoins standards ce qui n'est pas toujours suffisant précis pour calibrer l'offre.

De plus, on se prive de l'expression d'une demande des utilisateurs, ce qui augmente le risque d'inadaptation de l'offre à la demande, réduit les chances d'appropriation des mesures prises et fait peser sur l'Etat une responsabilité excessive quand il se substitue aux intéressés dans la définition de leurs besoins et de leur projets.

Les solutions à apporter dans ce domaine sont :

- *De systématiser les études de besoins*, voire dans certains cas complexes les médiations préalablement à la mise en place d'une politique locale nouvelle.
Cette écoute réalisée selon des méthodes professionnelles (enquêtes ; questionnaires) doit concerner les grandes catégories d'acteurs concernés (élus, populations, entrepreneurs...).
- Dans le cadre de la politique de modernisation de l'Etat définie par la circulaire du premier ministre du 3 juin 1998, la démarche qualité⁵ est définie comme la méthode

⁴ " Ensemble des dispositions préétablies et systématique destinée à donner la confiance appropriée qu'un bien ou un service sera conforme aux exigences ". L'assurance-qualité est un des outils des démarches-qualité.

privilegiée pour moderniser les services de l'Etat. Elle trouverait dans le domaine de la prévention des inondations un terrain d'application privilégié.

En effet la démarche qualité repose sur l'analyse préalable des besoins, la responsabilisation des acteurs, la création d'instance de pilotage associant les acteurs concernés, le primat de la prévention...tous principes qui sont particulièrement pertinents pour le sujet étudié. De plus, l'assurance qualité est un des outils de cette démarche.

En conséquence, *l'application de la démarche qualité au thème de la gestion de la sécurité dans le cadre des projets stratégiques des DIREN* nous paraît un élément de nature à répondre à beaucoup des objections adressées à l'action de l'Etat.

23/L'Etat a une politique " macro ", il n'a pas toujours de politique " micro ".

Dans le cas étudié, on a vu que tout un pan d'une politique d'ensemble de sécurité est ignoré par l'Etat comme par les élus : il s'agit de *la prise en charge de leur propre sécurité par les habitants et des entreprises*. C'est ce que nous appelons la " gestion interstitielle ".

En effet, les habitants et les entreprises peuvent à leur niveau réaliser des travaux de prévention qui réduiront les dommages en cas d'inondations.

Bien sûr, le dispositif d'assurance actuel ne milite pas en faveur de cette prise en charge puisqu'il déconnecte le montant des remboursements des efforts faits par les riverains pour se protéger. Ce faisant, il favorise l'accroissement des risques et l'irresponsabilité des intéressés vis-à-vis de leur sécurité.

Il n'en demeure pas moins que, pour être complète, l'action de sécurité doit être pensée tant au niveau des grands élus du bassin que des acteurs individuels de ce bassin.

Les domaines où cette action devrait s'exercer sont, comme on l'a vu plus haut :

- *Le conseil aux habitants* : diagnostic et recommandations techniques en complément des recommandations générales contenues, par exemple, dans le POS de Soissons.
- *La prévention dans les entreprises* : diagnostic et accompagnement des solutions en liaison avec les Chambres de Commerces.
- *La prévention auprès des agriculteurs* : la recherche de zones d'expansion de crue ne peut être que l'un des volets de cette politique en direction des agriculteurs qui doit prévenir le retournement des prairies, l'arrachage des haies etc. Le CTE peut être l'outil approprié de mise en œuvre de cette politique.
- *L'information des habitants* sur les actions réalisées jusqu'à présent au niveau du bassin les actions en projet et le rôle qui leur est dévolu, pour les rassurer et les impliquer.

En conclusion, sans prétendre à partir d'un seul cas définir les contours d'une action de l'Etat qui garantirait des décisions sûres et acceptées, nous constatons que le cas de Soissons et de son bassin offre déjà des pistes d'améliorations pour l'action de l'Etat que les autres travaux réalisés dans le cadre de la présente recherche permettront d'affiner ou de compléter.

⁵ La qualité est définie au plan international comme " l'aptitude d'un produit ou d'un service à satisfaire des besoins explicite ou implicites "

III CONTRIBUTION DE L'APPROCHE PATRIMONIALE A L'EMERGENCE DE DECISIONS MIEUX ACCEPTEES SOCIALEMENT ET PLUS SURES JURIDIQUEMENT

31/ La contribution de l'audit patrimonial à des décisions mieux acceptées.

L'approche patrimoniale agit à trois niveaux pour favoriser l'acceptation sociale de la politique d'amélioration qu'il propose :

- L'audit patrimonial aide à cerner les besoins du système qualité (des parties intéressées) et donc réunit les conditions préalables pour la définition d'une politique mieux adaptée et mieux acceptée.
- De par son mode de construction, il répond par anticipation à certaines préoccupations des intéressés évoquées ci-dessus concernant le processus de décision : approche globale, participation, ...
- De façon plus large, la démarche place la question de l'appropriation de la décision au cœur du changement projeté.

311/ Cerner les besoins du système qualité

L'audit patrimonial est un outil qui permet, sur des problèmes complexes et multi-acteurs, comme la question de la sécurité contre les inondations, de proposer des méthodes d'investigation et de synthèse qui donnent une vision claire, synthétique et non polémique des besoins des parties prenantes.

Sur cette base, il vise à donner des réponses qui satisfassent au mieux les besoins des différentes parties dans une optique de médiation et de négociation " gagnant-gagnant ".

Il crée donc, déjà à ce niveau, les conditions pour que ces réponses soient acceptées. En effet, les solutions répondent aux besoins formulés par les intéressés eux-mêmes et ont été produites par les acteurs intéressés au travers d'un processus de co-expertise.

Ainsi, l'audit est construit aussi pour que les acteurs " se reconnaissent " dans les propositions du rapport.

312/ L'audit patrimonial répond par anticipation et par construction aux préoccupations des intéressés relatives au processus de décision :

Une réponse globale aux problèmes étudiés

L'audit patrimonial aide le demandeur à définir une politique globale d'amélioration de la sécurité, dans la mesure où :

- Le champ de l'étude est calqué sur *l'unité éco-socio-systémique* concernée (ici le bassin et le grand bassin) ;
- Il recommande le plus souvent, suite à l'audit, *la création de lieux de dialogue et de négociation* à l'échelle de cette unité éco-socio-systémique.
- Enfin, les réponses apportées au niveau de la gestion patrimoniale suite à l'audit patrimonial se situent à une échelle globale, celle du bassin ou du massif.

Une démarche participative en vue d'un partenariat permanent

L'audit patrimonial, comme on l'a vu, *est conçu pour la participation maximale* des représentants des parties intéressées :

- co-expertise ;
- restitution de l'audit aux intéressés avec l'accord du demandeur ;
- affinement de la politique d'amélioration en groupes de travail.

L'idée centrale est de mettre déjà les acteurs en situation de responsabilité par rapport au problème à résoudre dès l'étape de réalisation de l'audit.

Notre conviction est en effet que *seul l'engagement direct de l'ensemble des ayants droit en faveur de la sécurité* (la patrimonialisation de la sécurité) est de nature à garantir l'efficacité à court et long terme de la politique de sécurité.

Par ailleurs, *les structures patrimoniales (syndicats mixtes ; comités de pilotages)* mises en place dans le cadre de la gestion patrimoniale *associent l'ensemble des acteurs concernés* en laissant la prééminence de la décision aux élus, l'Etat agissant principalement comme animateur de la politique de sécurité, conseil et rappel du droit.

Une pédagogie du problème à résoudre fondée sur la création d'un savoir commun.

Selon notre analyse, une des principales difficultés de la décision en univers complexe (grand nombre d'acteurs ; incertitudes sur les causes et les effets des décisions) est que les parties prenantes ne possèdent pas une vision commune du problème à résoudre.

L'approche patrimoniale vise de façon progressive à créer un langage commun puis une vision partagée du problème à résoudre et enfin un engagement réciproque portant sur les solutions à donner.

Créer un langage commun

Il s'agit d'utiliser des concepts pour la description et l'analyse du système qui soient simples et partagés par les acteurs concernés.

En l'occurrence, notre modèle de référence est celui de *la rencontre des offres et demandes de sécurité*, l'optimum étant réalisé lorsque les offres et demandes à court, moyen et long terme s'ajustent.

L'écart entre les offres et demandes est défini comme le problème à résoudre.

Ce référentiel de bon fonctionnement d'une politique publique est suffisamment simple et conforme au bon sens pour qu'il puisse être approprié facilement par les acteurs concernés. C'est aussi le référentiel de base de toutes les démarches qualité : la qualité (ici la sécurité) étant définie, comme on l'a vu plus haut, comme la conformité du service au besoin.

Dans le même temps, ce référentiel définit explicitement une méthodologie pour l'action publique : se focaliser sur la connaissance des besoins, favoriser la rencontre directe des offreurs et des demandeurs, réduire les écarts entre offre et besoins définis, rechercher des solutions négociées et mutuellement bénéfiques.

Aboutir à une vision partagée

L'audit patrimonial est conçu pour favoriser au maximum le partage des problèmes par *la restitution* à l'ensemble des acteurs et *la validation* du rapport d'audit par ceux-ci.

Elaborer des engagements réciproques

Ceux-ci prennent généralement la forme d'une *charte ou de contrats d'objectifs*.

Des solutions plus efficaces

Les solutions que l'audit patrimonial peut permettre d'atteindre sont généralement *pertinentes* en ce sens que :

- Elles reposent sur l'expertise des acteurs concernés, c'est-à-dire de ceux qui sont les meilleurs spécialistes du problème à résoudre ;
- Cette co-expertise est organisée de façon cohérente (grille IDPA etc.) et synthétisée de façon à être plus facilement accessible au plus grand nombre ;
- Les solutions visent des résultats de type gagnant /gagnant ;
- Elles sont conçues par un expert indépendant par rapport au problème, qui n'a pas d'autres a priori que les principes méthodologiques et déontologiques qu'il a affichés au départ.

313/ L'audit patrimonial place la question de l'appropriation de la décision au cœur de la démarche patrimoniale

Comme on l'a vu dans les développements ci-dessus, l'audit patrimonial est une machine à produire du consensus : tous les aspects de la méthode – fondements méthodologiques, déontologiques – concourent à ce but double : des solutions adaptées et partagées.

Une solution aussi efficace techniquement ou juridiquement qu'elle puisse paraître ne vaut que pour autant qu'elle soit adaptée aux besoins et appropriée (patrimonialisée) par les parties intéressées.

32/ La contribution de l'audit patrimonial à des décisions plus sûres juridiquement..

L'idée que l'on peut exprimer à ce stade se fonde uniquement sur notre expérience antérieure et découle de ce qui a été développé ci-dessus : *L'audit patrimonial peut contribuer à des décisions juridiquement plus sûres dans la mesure où il aide à fabriquer du consensus à partir de situations complexes ou conflictuelles, et que l'acceptabilité des décisions est pour nous un des facteurs principaux de la solidité juridique des décisions.*

33/ Limites de l'approche patrimoniale

Ces limites tiennent à la nature du problème posé et aux conditions d'utilisation de l'outil.

Nature du problème

Comme toute méthodologie d'audit, l'approche patrimoniale ne peut être valablement mise en œuvre que dans des situations de conflit ou de complexité forte qui justifient un tel investissement en amont de la décision.

Conditions d'utilisation

C'est bien sûr :

- L'existence d'un demandeur motivé ;
- La restitution des travaux à l'ensemble des intéressés ;
- Eventuellement le suivi des résultats, l'animation de groupes de travail et l'aide à l'élaboration d'une politique partagée.

Un programme de recherche en cours⁶ devrait nous permettre d'aller plus loin dans la validation des hypothèses contenues dans le présent travail.

⁶ Dans le cadre du programme de recherche sur le risque naturel et technologique (EPR), trois audits patrimoniaux vont être réalisés sur des bassins de risques : il est également prévu d'accompagner les acteurs locaux, s'ils en sont demandeurs, dans la mise en place d'une politique et de structures de gestion patrimoniale.

APPROCHE PATRIMONIALE ET PREVENTION DES RISQUES DE CRUE

APPROCHE PATRIMONIALE ET PREVENTION DES RISQUES DE CRUE (suite)