

LA PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION EN FRANCE : ENTRE APPROCHE NORMATIVE DE L'ÉTAT ET EXPÉRIENCES LOCALES DES COURS D'EAU

Anne TRICOT

RESUMÉ

Cet article confronte deux approches de la prévention des risques d'inondation en France : l'une institutionnelle et menée par les services de l'État, l'autre locale et prise en charge par les collectivités territoriales. La prévention institutionnelle de l'État définit le risque comme majeur. L'approche est normative et définit un type de risque valant pour tous les territoires. La gestion locale du risque s'accorde avec des perceptions plus ordinaires de ce dernier. De plus, localement, le risque s'inscrit dans un territoire ; la prévention doit alors composer avec d'autres logiques. Les deux approches n'impliquent pas les mêmes critères de rationalisation et de connaissance en matière de risque. Sur la base du risque majeur, la première postule une impossibilité de vivre avec le risque, tandis que les expériences locales du risque relèvent de compromis difficiles entre présence du risque et nécessité d'aménager un territoire. La prévention du risque d'inondation en France accorde une place quasi exclusive à l'approche institutionnelle menée par les services de l'État, sans coordination avec les connaissances locales du risque. Cela ne manque pas de causer une certaine dissonance dans la mise en œuvre de la politique publique de prévention des risques.

MOTS-CLÉS ■ Prévention du risque d'inondation en France; logique institutionnelle; expériences locales; risque majeur; cartographie des risques



ABSTRACT

This article addresses two approaches to flood risk prevention in France: the first is institutional in nature and government managed; the other is local in nature and under the authority of territorial communities. Great emphasis is placed on risk in institutionalized government prevention. This normative approach defines one type of risk for all territories. Managed locally, risk is defined in terms of everyday perceptions. Risk at this level is territorially-based, and prevention must therefore consider other kinds of logic. Both approaches do not draw on the same criteria of rationalization and knowledge of risks. The first approach argues that major risks are entirely unacceptable, but when experienced at the local level, they involve making difficult compromises between the presence of risk and the need for land-use planning. Flood-risk prevention in France is chiefly founded on an institutional, government managed approach that does not embrace local knowledge of risk. As a result, the implementation of flood prevention policy is characterized by dissonance.

KEYWORDS ■ prevention of flood risks in France ; institutional logic ; local-level experiences ; major risk ; risk mapping

INTRODUCTION

Cet article propose une lecture de la prévention des risques d'inondation en France au regard de deux postures principales : l'approche officielle des services de l'État, fondée sur une vision unique du risque majeur, et l'expérience locale des risques, davantage ajustée à une perception ordinaire des risques. Ces deux approches n'impliquent pas les mêmes critères de rationalisation et de connaissance en matière de risque. Sur la base du risque majeur, la première postule une impossibilité de vivre avec le risque, tandis que les expériences locales du risque relèvent de compromis difficiles entre la présence du risque et la nécessité d'aménager un territoire. La prévention du risque d'inondation en France accorde une place quasi exclusive à l'approche institutionnelle menée par les services de l'État, sans coordination avec les connaissances locales du risque. Cela ne manque pas de causer une certaine dissonance dans la mise en œuvre des politiques publiques de prévention des risques. Étonnamment, la prévention institutionnelle des risques en France ressemble à une survivance un peu révolue, tant elle semble ignorer, pour l'instant, l'ensemble des débats touchant à la fois les politiques de gestion intégrée des cours d'eau, celles de l'aménagement des territoires, et enfin les procédures de concertation avec les citoyens. Tout cela débouche sur des crispations, des conflits et des controverses qui, à terme, pourraient annoncer une refonte du dispositif. L'ambition de notre article est de mettre en lumière l'état des insatisfactions actuelles.

Dans un premier temps, l'article présente une analyse critique de la prévention du risque tel qu'il est défini dans les plans de prévention. Dans un second temps, l'article plaide pour une réintroduction des perceptions plus ordinaires du risque, sans lesquelles aucune prévention du risque ne peut prétendre à une quelconque opérationnalité. Les résultats présentés reposent sur une enquête de terrain réalisée durant la période 2005-2007 (Tricot et Labussière, 2007), pour une trentaine de communes de l'agglomération de Pau (Pyrénées-Atlantiques, France). L'enquête articule plusieurs formes d'observations : la réalisation d'entretiens individuels, l'observation de débats collectifs lors du lancement des enquêtes publiques et lors de débats organisés par les associations de riverains, l'observation d'échanges entre les commissaires-enquêteurs et les riverains lors du déroulement des enquêtes publiques. Ces différentes observations en situation collective et individuelle ont été complétées par la lecture et l'analyse des rapports et des documents techniques reflétant la doctrine de l'État français en matière de risque d'inondation. Dans cette étude, nous avons également procédé à une lecture des études techniques préparant la mise en œuvre des PPRI et

réalisées par les services instructeurs de l'État pour les communes étudiées.

I. UNE LECTURE CRITIQUE DE L'APPROCHE OFFICIELLE DES SERVICES DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION

Proposer une lecture critique de l'approche officielle des services de l'État en matière de prévention des risques d'inondation nécessite de se déprendre de deux évidences : le principe moral sous-jacent du risque, qui est la solidarité, ainsi que l'objectivation du risque en catastrophe. Actuellement, ces deux évidences rendent difficiles les critiques de la prévention du risque telle qu'elle s'organise en France.

I.1 Le risque et son principe moral, la solidarité

Dans son ouvrage *l'État Providence*, François Ewald (1986) a montré comment l'indemnisation des plus démunis a été rendue possible grâce à la loi du 9 août 1898. Celle-ci a introduit le concept de « solidarité collective » et permis, lors de la concrétisation d'un accident ou d'un risque, de ne plus faire porter à un individu le poids du dommage causé par une faute¹. La loi marquait la volonté de prendre en compte les accidents nombreux se réalisant dans le cadre du développement de l'activité industrielle. La solidarité envers la victime potentielle implique un devoir de prévention pour le responsable (personne morale ou privée), qui permet de dégager ce dernier de toute faute présumée. Le dispositif prévu pour l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles s'inscrit dans le droit-fil de ce principe de solidarité. La solidarité est le principe moral du risque, au sens où il s'agit d'un universel qui prétend orienter les pratiques collectives (Ricoeur, 1990) en matière de prévention. Renforçant l'évidence morale, le risque est arrimé à une figure centrale : la catastrophe ou le risque majeur.

I.2 La catastrophe, un risque contingent qui devient la figure unique du risque naturel

Au cours du XIX^{ème} siècle, les grandes crues qui ont mobilisé l'attention sont principalement celles de 1856 : elles ont touché la Seine, la Saône, le Rhône et

¹ Sauf lorsque celle-ci est jugée intentionnelle. C'est une distinction classique du droit de la responsabilité introduite par loi de 1898 sur les accidents du travail qui est toujours d'actualité.

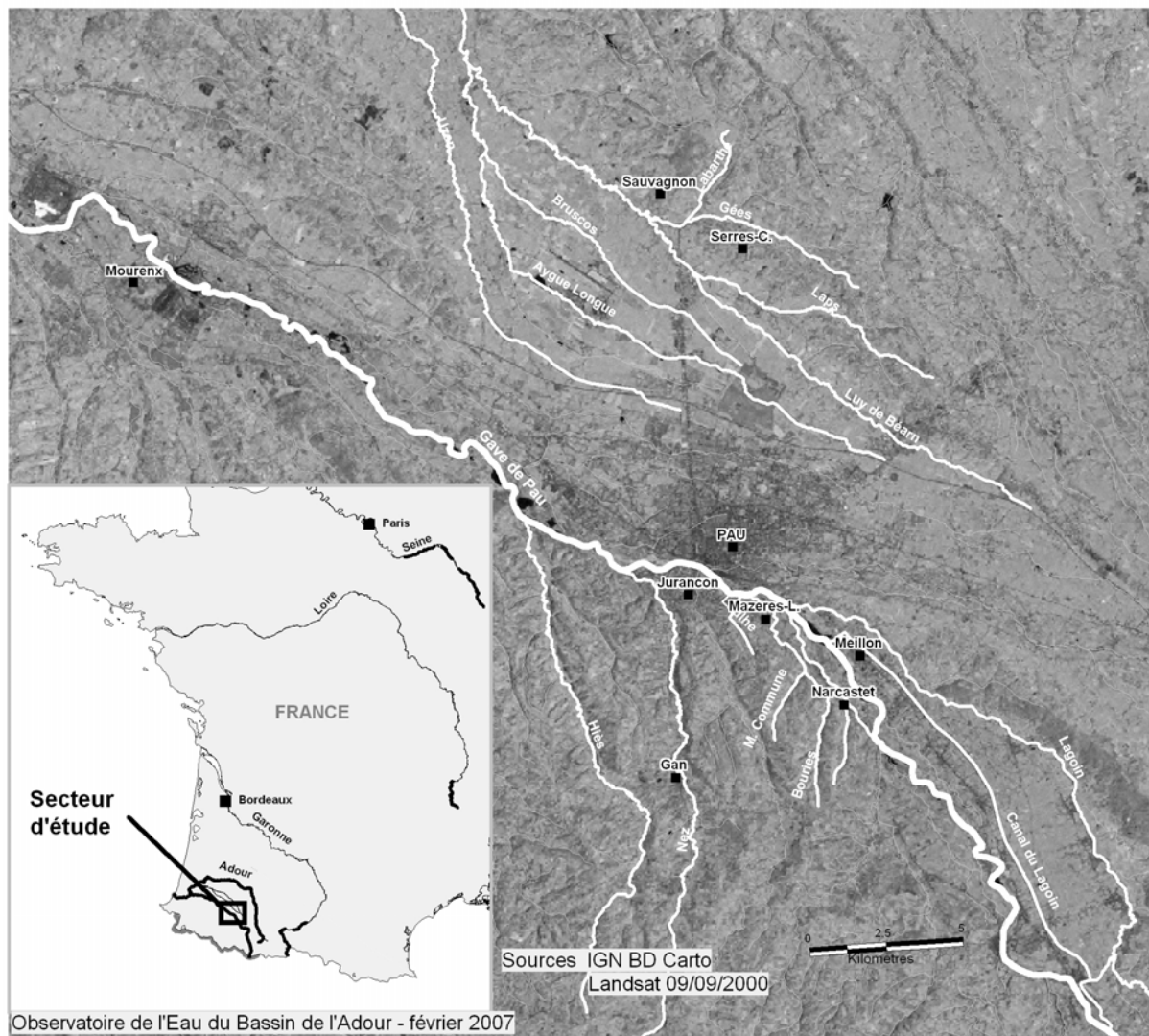


Fig. 1 – Localisation de l'étude

la Garonne. La catastrophe de 1856 a justifié le lancement d'un important programme de travaux (digues, canaux, barrages), mené sous la houlette de Napoléon III, de ses ministres de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics et des Ingénieurs des ponts et chaussées. Le programme était destiné à mettre les villes à l'abri des inondations (Bethemont, 2006). L'année 1856 marque ainsi le début des « mesures structurelles » impliquant la réalisation d'ouvrages et d'aménagements destinés à contenir le risque dans un territoire donné. Outre l'aspect technique, la particularité de ces mesures est d'accompagner un fonctionnement politico-administratif impliquant une intervention publique très centralisée (Barraqué, Grissent, 2005). La logique structurelle et centralisée s'est affirmée après la Deuxième Guerre mondiale, elle perdure aujourd'hui,

bien qu'elle soit remise en question au profit d'une logique d'affichage du risque par les plans de prévention (Decrop, Vidal-Naquet et Dourlens, 1998).

De 1856 aux années 1980, la France semble ne pas connaître d'inondations catastrophiques, du moins pas assez significatives pour infléchir les politiques publiques. La survenue brutale des inondations catastrophiques en France durant les années 1980, 1990 et 2000 a permis la relance de la prévention du risque, avec une planification accompagnant une logique d'affichage du risque, destinée à quadriller le territoire national (Dourlens, 2003). La logique planificatrice nécessite alors une homogénéisation des approches, à commencer par une même définition du risque pour l'ensemble du territoire français.

Cette relance a été amorcée avec la mise en place des Plans d'Exposition aux Risques (P.E.R.) issus de la loi du 13 juillet 1982. La loi prévoit de lier le recensement des zones à risques au contrôle de l'urbanisation, l'accent étant alors mis en priorité sur la connaissance des aléas en vue de réduire la vulnérabilité des populations exposées aux risques. L'application des P.E.R. s'est avérée fort modeste (moins de 500 réalisations en quatorze ans). Ces procédures ont finalement été remplacées par les plans de prévention des risques naturels inondation (PPRI) issus de la loi du 2 février 1995. La différence essentielle entre ces deux lois est la place accordée dans la seconde aux « enjeux » définition technique ou opérationnelle de la vulnérabilité. Les textes semblent accorder une place importante à la vulnérabilité. La pratique ou la mise en œuvre des plans par les services de l'administration, peut-être plus routinière, révèle une approche essentiellement basée sur l'aléa. L'analyse des cartes, véritable « pierre angulaire » de la démarche des PPRI, est tout à fait instructrice sur ce point.

1.3 L'usage de la cartographie comme objectivation de la catastrophe

Il est communément admis de définir le risque dit naturel par la conjonction d'aléas et de vulnérabilités. L'aléa est la composante physique du phénomène et s'apprécie par la fréquence et l'intensité des phénomènes. La vulnérabilité renvoie à la composante humaine ou sociale du risque. La vulnérabilité forme le contexte humain du risque, elle lui donne un sens qui fait véritablement exister le risque (Coanus et al., 2000). La cartographie des PPRI reprend cette acception commune du risque en articulant trois documents : une carte des aléas, une carte des enjeux (la vulnérabilité), une carte réglementaire du zonage de l'espace. La carte réglementaire est *in fine* la carte qui organise véritablement le territoire. Théoriquement elle est la résultante des précédentes même si, en pratique, la carte de la vulnérabilité est le plus souvent inexistante ; le fondement sur lequel repose la carte réglementaire reste l'aléa.

La carte des aléas est celle qui objective le risque ; l'expertise concernée (l'hydrologie) permet, ou devrait permettre, de rendre le risque indiscutable. L'hydrologue analyse la transformation des pluies en débit et il articule ensuite ce calcul avec une estimation des pentes. Le tout donne des hauteurs d'eau et des vitesses ; la dangerosité du risque est alors définie en fonction de ces deux paramètres. Cette optique, quand le bureau d'études dispose de moyens financiers, techniques ou humains, est

complétée par une étude topologique permettant de rectifier les erreurs éventuelles, faute de quoi le terrain reste le plus souvent appréhendé à l'aide de modèles (notamment les modèles numériques de terrain).

Dans les cartes de PPRI, le cours d'eau ressemble le plus souvent à une ligne, à un flux : ce qui se passe en dessous et à côté du cours d'eau ne rentre pas en ligne de compte. Le risque par le modèle permet une homogénéisation des pratiques à l'échelle du territoire français. Or, nous le verrons par la suite (partie II), cette homogénéisation ne manque pas de susciter de vives critiques. L'abstraction permet une première traduction de l'eau en flux. On examine ensuite le passage du flux au risque (et quel type de risque).

1.4 La crue centennale uniformise le risque

Le passage du flux au risque tient à une opération subtile : le choix de la crue centennale comme hypothèse unique organisant les cartes d'aléas, et de fait, les cartes réglementaires aussi. Le flux d'un cours d'eau a une variabilité saisonnière. La variation du débit permet la classification connue des cours d'eau : rivière, ruisseau, fleuve etc. Lorsqu'il s'agit de représenter un cours d'eau dans une cartographie très générale, un trait plus ou moins épais suffit. En revanche, lorsque la cartographie est plus précise, quel mode de représentation va-t-on choisir pour rendre visible le risque? Quand et comment le cours d'eau va-t-il être traduit sous la forme du risque visible dans la carte?

Pour estimer un risque, on calcule généralement ses fréquences de retour, qui s'étalent entre la crue annuelle (crue modeste qui a lieu tous les ans), la crue décennale (une fois sur une période de dix ans), centennale (une fois sur une période de cent ans), et finalement la crue qui a lieu une fois sur une période de mille ans. Une carte élaborée en fonction des écoulements annuels ou décennaux représenterait un flux étroit : les habitations apparaîtraient comme assez éloignées du cours d'eau (la perception du risque serait moins flagrante). En revanche, si la carte est élaborée par rapport à une fréquence rare, le trait représentant le flux (le cours d'eau) est large : on s'attend alors à ce que le cours d'eau inonde une grosse partie de la commune. C'est cette hypothèse unique qui organise les cartes de prévention des risques. Ainsi étendu, le flux virtuel se rapproche, voire inonde un bon nombre d'habitations : voici pour la présentation du risque.

La vision de la sécurité assurée par l'État est fondée sur ce point : le risque majeur à partir duquel est réalisé le plan de prévention des risques d'inondation. Lors d'enquêtes, nous avons demandé à des hydrauliciens d'où venait cette norme de la crue centennale. Nous avons alors appris que cette dernière était la norme utilisée pour construire les grands ouvrages (ponts, barrages, digues) : leur construction étant coûteuse, il s'agit de caler les ouvrages sur l'hypothèse la plus pessimiste, afin d'éviter des reconstructions trop fréquentes. Étonnamment, la norme de la centennale semble avoir survécu à la remise en cause des politiques structurelles.

Articulées à la carte des aléas, viennent ensuite la carte des enjeux et la carte réglementaire. Quand la carte des enjeux existe, elle est assez rudimentaire. Elle localise les équipements principaux, mais comme nous le soulignons précédemment, elle ne figure que rarement dans les études préalables aux PPRI. Reste alors la carte réglementaire, qui s'appuie directement sur la carte des aléas, et s'impose par la suite comme servitude dans les documents d'aménagements des collectivités locales.

Dans la carte réglementaire, les zonages sont définis selon des couleurs qui reprennent une sémantique simple : du rouge pour représenter l'interdiction, au vert, pour représenter l'autorisation. Les zones rouges couvrent une partie importante du territoire et toute construction y est interdite, car ce sont des zones à risque fort. Aux côtés de l'interdiction majeure de la zone rouge, on retrouve une couleur orange, qui signale également l'interdiction de toute construction en raison de l'existence d'un risque fort. En pratique, il n'y a pas de différence entre le rouge et l'orange. Vient ensuite la couleur jaune, qui signale l'interdiction de toute construction, non pas sur la base de l'existence d'un risque fort, mais parce qu'il s'agit de zones où seront réalisées des zones d'expansion des crues. Ce sont des terrains destinés à absorber l'écoulement des eaux ; dans la réglementation actuelle, ils ne peuvent servir d'emplacement pour des constructions. Les zones vertes sont des zones où il est possible d'urbaniser, mais sous réserve. Enfin, les zones blanches sont les seules à être estimées sans risque et constructibles sans réserve.

Cette série de servitudes relatives au risque s'oppose à la collectivité, ce qui, dans une optique de risque, se conçoit aisément. Cependant, l'optique adoptée n'est pas ici graduée en fonction des risques et des situations. Ce n'est pas un risque, mais un aléa

de type catastrophique, et à ce titre, il organise la carte et les espaces qui demeurent aménageables. La référence morale implicite du risque sous l'angle de la solidarité, son association à la catastrophe, forment un horizon du risque indiscutable, dans lequel est postulée l'impossibilité de vivre avec le risque. Or la configuration locale des risques offre une diversité beaucoup plus importante, allant du risque mineur au risque extrême. Cette configuration n'est malheureusement pas prise en charge par les PPRI. Ce dysfonctionnement ne manque pas de s'exprimer lors de la mise en œuvre de ces plans, qui suscitent par conséquent bon nombre de désaccords.

Le plan tel que traduit dans la cartographie des PPR, s'il permet une standardisation des pratiques, semble finalement manquer d'ingéniosité. L'art de l'ingénieur semble ici incomplet : s'il réussit son premier mouvement, celui du détachement ou de l'abstraction nécessaire à une généralisation de l'action (le plan), il semble toutefois échouer pour son deuxième mouvement, qui requiert une plasticité, ou une adéquation aux configurations locales².

2. LES EXPÉRIENCES LOCALES DES COURS D'EAU

2.1 La proximité géographique, l'ordinaire du risque

Localement, la question du risque n'est pas forcément significative ou pertinente en elle-même ; la présence d'un cours d'eau l'est davantage. Une substantivation du risque qui l'inscrit dans une permanence, un horizon maîtrisable face à l'imprévu. Ainsi transformé, le risque forme alors une présence familière.

Le cours d'eau forme alors une présence familière. Ainsi, aux détours des enquêtes, il n'est pas rare de retrouver sa présence, ou les usages qui en découlaient dans le patronyme des communes, ou bien dans les surnoms donnés parfois aux habitants. Le nom des rues rappelle la présence du cours d'eau aux passants curieux.

Témoigne aussi de cette coexistence la personnification des cours d'eau : sur d'autres enquêtes que nous avons menées (Tricot et Lolive, 1999) à propos des inondations du fleuve Var (Alpes-Maritimes), ce dernier était doté d'un

² Nous nous inspirons ici de l'analyse de Laurent Thévenot (2006), op.cit., p. 119 et suivantes.

caractère. Le Var a été surnommé par l'ingénieur Vauban « le fou, le gueux » (peut-être envisageait-il de « le » dompter?). Pour ses habitants, le Var « varius » signifiait plutôt « variable » ou « fantasque » (peut-être qu'ils ne « le » comprenaient pas toujours?). Localement, il formait une présence parfois familière, plus ou moins agaçante. Le risque n'est peut-être plus ici un risque, il perd de son abstraction : il est un cours d'eau doté d'un caractère, il est presque une personne.

Le risque peut être perçu localement en tant que tel. Or le plus souvent, il est associé à des phénomènes ordinaires. Il peut s'agir d'un risque récurrent saisonnier, annuel ou bisannuel. Sa forme extrême est bien souvent l'inondation décennale³. Le risque, quand il est perçu localement, n'est pas dissocié d'une situation : il est rapporté à une saisonnalité, à des mois cruciaux, les mois d'octobre et de juin, durant lesquels il n'est pas rare d'observer, dans les communes, des débordements.

L'objet du risque peut avoir varié dans le temps, de l'étiage à l'inondation, comme ça a été le cas pour un cours d'eau mineur affluent du Gave de Pau, le Lagoin. Jusqu'à la réalisation du canal (une prise d'eau sur le Gave permettant de réalimenter le cours d'eau déficitaire vers les années 1850), la menace principale de ce cours d'eau venait plutôt de ses périodes d'étiage, jugées trop sévères et dommageables pour les cultures maraîchères de la plaine. Durant les années 2006-2007, lors de la réalisation de PPRI, les services de l'État, n'ayant pu relever d'inondations exceptionnelles, ont utilisé la modélisation hydraulique mettant en exergue la possibilité d'un risque majeur de débordement. La dissonance entre l'expertise nationale basée sur le modèle et l'expérience locale du cours d'eau ne manque pas de resurgir lors des enquêtes publiques, notamment lors des rencontres entre les habitants et le commissaire-enquêteur. Voici quelques-unes des notes prises lors d'une séance d'observation des échanges entre habitants et commissaire-enquêteur, lors du déroulement d'une enquête publique⁴ : « on n'a jamais eu plus de 10 cm

d'eau. Ni en 1938, ni en 1968 et à plus forte raison depuis qu'il y a eu le recalibrage (il y a environ 25 ans) du Lagoin (...) » ; « le Lagoin n'a jamais été en crue par ici. Chaque fois que l'eau venait de là-bas, l'eau passait dans ma rue pour aller rejoindre l'autre cours d'eau. J'ai regardé les cartes IGN toutes les mesures montrent que la rive droite est plus basse ». Plus tard, le commissaire-enquêteur expliquait la démarche de l'étude : « il y a des gens qui sont venus contrôler les topos, l'hydrologie, on a rentré tout cela dans différents logiciels de calcul qui ne sont pas propres à la commune mais à la France. Le logiciel permet de sortir la carte des hauteurs d'eau, pourquoi il y a de l'eau ici, pourquoi il n'y en a pas là » (réponse de l'habitant) : « mais l'eau, elle suit les courbes de niveau »... Lors de la même séance, nous notons les hésitations du commissaire-enquêteur : entre compréhension de la situation « ici vous êtes concernés par les débordements de plaine qui ne sont pas violents » et réponse réglementaire « moi ce qui m'intéresse c'est le PPR, et du point de vue du PPR vous pouvez construire après moi je ne peux rien dire sur le reste ». Le rapport final de l'enquête ne laisse entendre que l'analyse officielle. L'hésitation du commissaire-enquêteur n'est pas de mise, pas plus que les témoignages locaux.

Le risque, lorsqu'il est expliqué officiellement par l'État, l'est avant tout en fonction d'hypothèses climatologiques. Localement, il sera inséré dans d'autres causalités : des pratiques culturelles, une urbanisation plus ou moins imperméabilisante, des habitats en creux de vallées, etc. La chaîne de causalité n'est plus la même. De même, les actions qui relèvent de la prévention du risque sont variées : de la protection collective, comme la réalisation de barrages en amont des cours d'eau, à la protection individuelle (surélévation des habitations, pose de bourrelets autour de l'habitation etc., lors d'épisodes pluvieux destinées à juguler l'arrivée de l'eau).

Les usages du risque s'accordent avec des observations empiriques. Outre l'obligation légale qui incombe à l'élu dans son devoir de sécurité, il n'est pas rare que ce dernier, tout comme quelques habitants de la commune, se retrouve sur « le terrain » lorsqu'il pleut. Ainsi, une forme de surveillance informelle s'exerce. De cette manière, on peut comprendre pourquoi le cours d'eau a débordé « ici plutôt que là » et vérifier si les aménagements lourds et coûteux que la collectivité locale a financés fonctionnent bien. Ainsi, à la suite d'une inondation importante, une commune

³ La crue centennale n'est pas la plus connue, sauf pour les communes situées en bordure du cours d'eau majeur (pour notre étude le Gave de Pau). Ainsi la technique « PHEC » (plus hautes eaux connues) qui sert de référence en l'absence d'autres événements extrêmes n'est pas forcément significative. À titre d'exemple, la crue de 1952 (PHEC) citée en référence à l'inondation majeure du Gave de Pau ne fait pas sens pour les communes situées près des affluents.

⁴ Nous avons été autorisés à observer les échanges entre commissaire enquêteur et habitants venant consulter ce dernier lors des enquêtes publiques, nous étions alors assis au fond de la

salle en essayant de se faire oublier. Extrait enquête publique, PPRI Lagoin séance du 20 avril 2006.

(Serres-Castet en 1997⁵) a réalisé un bassin de retenue des eaux en amont de la rivière afin de protéger les habitations. Lors d'une crue récente (mai 2006), les élus sont allés vérifier si l'ouvrage fonctionnait bien. On vérifie également le bon entretien du cours d'eau : « vieux fond - vieux bord ». «Vieux fond» désigne l'attention à la pente et à l'écoulement de l'eau, afin d'éviter des atterrissements et l'implantation de petits arbres qui obstruent l'écoulement. «Vieux bord» se rapporte à l'état des berges, à leur entretien servant à pallier des phénomènes d'érosion. Pour coordonner les actions, existent aussi de petits canaux servant à l'agriculture, connectés aux grands cours d'eau ; lors d'un orage important dans une petite vallée avoisinant Pau⁶, les responsables du syndicat de gestion de la rivière seront informés par leurs collègues se trouvant en amont de l'arrivée d'un gros orage. Ils vont alors libérer l'ouverture d'une mini-vanne en amont du cours d'eau, permettant ainsi de dévier le trop plein de l'eau vers des terrains plus propices.

2.2 La manière d'appréhender le risque à travers les équipements techniques collectifs

Les équipements liés à l'assainissement sont de la compétence des collectivités locales. L'exondation des crues en ville se fait par ces réseaux d'assainissement. La norme de référence adoptée pour la réalisation de ces ouvrages coûteux pour la collectivité est généralement la crue décennale. Là encore, le risque appréhendé par la technique se rapporte localement à un type de risque connu, important mais non extrême, un risque qui peut se manifester tous les dix ans. La référence à la norme décennale offre ici une certaine plasticité selon les situations. Par exemple, suite aux inondations récentes (1997), quelques communes (plaine de Serres-Castet) ont réalisé un bassin visant à contenir l'eau en amont et à protéger les lotissements situés en aval. L'ouvrage a été réalisé selon un cahier des charges précis (loi sur l'Eau), et construit selon les normes de la crue centennale. Durant le même épisode orageux et suite aux inondations du Neez de 1997 (une autre vallée à proximité de la commune de Pau), la commune de Gan a également réalisé un bassin de retenue des eaux. Gan se situe dans la vallée du Neez, qui est étroite, de sorte que le bassin écrêteur ne pouvait pas respecter la norme

centennale, qui nécessite une emprise au sol trop importante pour cette vallée. Le bassin a dû s'adapter à cette contrainte ; il a été adapté à une autre norme offrant un certain niveau de sécurité conféré par le cahier des charges. Il ne s'agit pas ici de s'abstraire d'un lieu, mais d'en tirer parti. Cette forme de mobilisation du contexte permet l'action pertinente.

2.3 La proximité politique

L'approche du risque dans la proximité est aussi différente dans sa gestion. La carte officielle du PPRI donne à voir un risque programmant un ensemble d'actions orientées vers le futur : il s'agit de ne plus permettre la construction en zone inondable. Cependant, la proximité qui échoit à la collectivité locale est celle d'une gestion du risque à l'existant (de l'habitant) : que faire alors de l'existant d'un inondable?

Qu'est-ce qu'un inondable? Cela semble tomber sous le sens. Cependant, il faut aller au-delà de l'acception courante d'un habitant exposé à l'inondation. Un inondable est aussi une personne ayant acheté un terrain alors qu'il n'était pas considéré comme sujet aux inondations. Un maire⁷ nous fait l'exposé suivant : « la personne a acheté un terrain dans ce lotissement à l'époque non considéré comme inondable. Elle a acquis son terrain et a différé la construction plus tard pour des raisons financières évidentes. Ultérieurement le PPRI a identifié la zone en question comme inondable, du coup la personne ne pouvait plus construire or tout autour de sa parcelle les maisons avaient été construites; avec un tel zonage elle ne pouvait pas non plus revendre car son terrain était maintenant disqualifié⁸ ». L'élu et le commissaire enquêteur, lors de l'enquête publique relative au PPRI, recueillent ce type de problèmes, qui relèvent d'une autre rationalité : celle de l'existant et du changement de statut d'une zone. À côté de la gestion du risque, la personne inondable soulevait des problèmes d'équité. Le travail de l'élu, mais aussi et surtout celui du commissaire enquêteur en charge de l'enquête, sera de faire remonter ce type d'informations et de proposer un arrangement pour que la personne puisse s'installer dans la zone en question.

⁵ Même constat pour la commune de Gan située sur la vallée du Neez (inondations en 1997, réalisation d'un bassin écrêteur, vérification en mai 2007 que l'ouvrage fonctionne bien).

⁶ Vallée de Mazères-Lezons, Narcastet (agglomération de Pau, Pyrénées-Atlantiques).

⁷ Entretien Rontignon, enquête publique relative au PPRI Rontignon, juillet 2006.

⁸ Témoignages maire de Rontignon et du commissaire enquêteur lors de la réalisation de l'enquête d'utilité publique pour le PPRI de la commune en mai ou juin 2007.

2.4 La proximité et l'action associative

L'élaboration des PPRI met au devant de la scène les services de l'État et les élus locaux, la société civile n'y participant pas. Selon l'analyse de Cyril Bayet, (2005), le mouvement associatif centré sur la prévention des inondations est récent (une dizaine d'années) et ne constitue pas un domaine de préoccupation traditionnel des mouvements environnementalistes. Les associations structurées autour des problèmes d'inondation ne sont pas homogènes et elles présentent deux types de mouvements : au niveau national, les associations de défense de l'environnement généralistes, très proches du ministère de l'Environnement, constituent le pivot essentiel de la politique actuelle de prévention des inondations. Leurs actions portent essentiellement sur la remise en question des grandes politiques hydrauliques classiques. À l'échelle locale, il existe un mouvement plus nouveau et mobilisé autour de la défense des riverains inondables : c'est ce mouvement qui va nous intéresser ici.

Le travail de Cyril Bayet nous montre comment se constitue une forme d'identité autour du riverain inondable : ce dernier est finalement héritier d'un problème non-géré, l'aménagement des lotissements en zone inondable. La défense des intérêts de ces inondables est perçue par les services de l'État comme une défense d'intérêts privés, au mieux comme un brouillage de l'intérêt général (par l'utilisation de contre-expertises). Plusieurs ressorts de l'action contestataire sont analysés par Cyril Bayet : la dénonciation, la mobilisation par le nombre, le déplacement du problème sur un registre technique ou juridique (qui s'appuie sur une forme de contre-expertise argumentant des erreurs manifestes du plan, par exemple). Nous retrouvons le même type d'engagement sur notre terrain. Je partage également l'analyse de ce dernier lorsqu'il montre comment la montée en généralité de ce type d'actions se produit au profit d'une défense d'enjeux territoriaux (« L'Ouvèze n'est pas le Vaucluse qui a provoqué la catastrophe de Vaison-la-Romaine ») ; les cours d'eau ne comportent pas tous les mêmes types de risque.

Le PPR est intangible, alors que les associations (et souvent aussi les élus) souhaiteraient qu'il soit révisable. Dans cette bataille, les associations se constituent comme des défenseurs légitimes de droits occultés par l'État. Cette bataille, « moins noble » que la cause environnementaliste, gagne progressivement

sa place grâce à sa quête de légitimité. Cette « montée en généralité », Cyril Bayet l'analyse essentiellement à partir du ressort de la contre-expertise, de la fédération des actions permettant un recadrage de l'action étatique. Dans l'analyse du gain en légitimité, si on partage plutôt ses constats, il manque un point dans la compréhension du ressort de ce type d'actions, un levier essentiel : le sensible. Les contraintes en matière de justification font que nous assistons à un investissement du risque comme forme rationnelle, objective. Il faut faire preuve de sa bonne citoyenneté, laissant alors peut-être de côté ce qui nous fascine dans cette volonté d'habiter près des rives. La cohabitation avec la rive peut être pénible lorsque celle-ci déborde et fait irruption dans notre intimité, mais cette cohabitation est aussi souvent synonyme d'apaisement, de rêverie, de contemplations, etc., tout un ensemble d'avantages que le périurbain vient puiser dans ce nouvel usage contemplatif du cours d'eau. Or ces attitudes, usages ordinaires et sensibles qui relèvent aussi de la proximité, ne trouvent pas leur place dans cette quête de légitimité.

2.5 La proximité individuelle, le sensible dans les rapports d'usage

Pour des raisons de place et de propos, l'analyse sera centrée sur un usage (relativement) récent des bords d'un cours d'eau : l'habitation de type urbain ou périurbain, ce que Jérôme Langumier (2007) appelle le modèle pavillonnaire, celui qui, finalement, est aux prises avec les risques actuels d'inondation. L'approche ethnographique, nous dit-il, n'est pas là pour juger entre les défenseurs et les détracteurs du modèle périurbain, mais pour appréhender de manière compréhensive ce type d'habitat dans ses pratiques. Généralement, l'habitat pavillonnaire a pris le relais d'une crise agricole (viticole dans le cas évoqué de l'Aude par J. Langumier). Dans les espaces que nous avons étudiés, cela se traduira par un habitat pavillonnaire de plus en plus proche de versants étroits en pied de coteaux, ou sur des espaces autrefois agricoles et supportant des débordements de rivière, ou encore sur des espaces autrefois délaissés parce que marécageux. À ce retrait de l'agriculture correspond un autre mouvement bien connu : l'extension de la ville en périphérie.



Fig. 2 – Des effets personnels « pêle-mêle » suite à l'inondation du Neez (Anne Tricot, mai 2007)



Fig. 3 – Les gens nous laissaient entrer comme si ce n'était plus chez eux (Anne Tricot, mai 2007)

Voici, pour ces nouveaux usages de la rive, ce qui les rend un peu honteux : l'habitat pavillonnaire est souvent synonyme de nouveaux habitants (opposés aux anciens), à qui on attribue généralement une culture du risque et de mitage de l'espace. Les entretiens que nous avons réalisés permettent de dégager plusieurs motivations pour ce type d'habitat en zone inondable. On retrouve une typologie minimaliste du riverain périurbain inondable : celui qui ne savait pas, celui qui savait. Celui qui ne savait pas en fait l'amère expérience, que ce soit lors d'une inondation ou lors de la mise en place d'un PPRI. Parmi les personnes qui savent, les explications obtenues sont de plusieurs ordres de rationalité : certains veulent profiter d'un prix plus bas ; d'autres de la présence du cours d'eau ; d'autres encore tolèrent un certain niveau d'eau dans leur maison⁹. Ou encore, il peut s'agir d'un nouvel habitant¹⁰ finalement heureux de savoir que sa maison se trouve à proximité d'un petit cours d'eau : la zone où il habite, désormais classée inondable, empêchera dans le futur toute urbanisation massive.

L'expérience *in situ* des inondations se fait aussi par la couleur de l'eau, sa hauteur, sa vitesse, les temps de crue et de décrue. Grâce à une attention aux ambiances¹¹, elle se fait de manière informelle, par exemple par la présence de pêcheurs ou de riverains venus écouter le bruit de l'eau. Un bruit singulier, bien différent de celui causé par l'écoulement habituel, permet aux habitants de savoir si l'eau s'écoule normalement ou d'une façon inquiétante, s'il faut agir : « si vous voulez ça ramène à l'humain, ça ramène à des choses... (...) Nous prenons notre voiture le matin, nous arrivons dans un endroit, nous ne nous rendons plus compte du temps qui passe, du temps qu'il fait, le soir on revient vite pour s'occuper de nos familles. Alors vraiment, les gens ils sont loin de tout ça. Mais quand vous vivez à côté du gave, lorsque le gave est en crue, vous l'entendez au cœur des villages, on ne le voit pas, on l'entend... et je vous prie de croire que là ça peut être impressionnant parce qu'il y a des endroits où franchement, en temps normal, vous ne risquez pas de le voir. Et donc en fait ça amène la population à se ramener, à se confronter à quelque chose...¹² ».

⁹Un instituteur à la retraite à Sauvagnon qui ne cachait pas ses origines paysannes.

¹⁰Un enseignant de l'Université de Pau.

¹¹Pour la notion d'ambiance, nous nous inspirons des recherches du laboratoire Cresson qui est précurseur en France sur cette question : la notion d'ambiance renvoie à un espace-temps qualifié du point de vue sensible. Se reporter à la bibliographie à Augoyard, 1995; Amphoux. et al. 1998; Thibaud, 2002 et enfin à Amphoux, Thibaud et Chelkoff, (Eds.), 2004.

¹²Extrait d'entretien, enquête Siros.

La coexistence avec la rive inondable relève de plusieurs formes de rationalité. Il reste que l'expérience d'une inondation, fût-elle rétrospectivement jugée à l'aune d'une fréquence de dix ans, peut aussi s'avérer pénible. Ce fût le cas cet été à Rebenacq, Pardies-Pietat (mai 2007). Un cours d'eau qui inonde fait irruption dans la vie des gens : la boue souille les murs, les vêtements, les petits objets (photos, foulards, jouets, pots de confiture etc.) (voir Figures 2 et 3). Tout est par terre, le temps qu'il faudra passer à démêler cet entrelac d'effets personnels est immense, il s'étire bien souvent bien après la crue à l'ombre des médias qui ont déserté la place. Les crues n'ont pas besoin d'être centennales pour être pénibles ; la condition de coexistence avec la rive s'exprime aussi par l'oubli, récurrent, de ce qui s'était passé quelques dizaines d'années avant.

CONCLUSION

La démarche experte des PPRI considère le local comme contexte d'application d'une vision uniforme du risque. Le partage des tâches entre l'État qui « dit » le risque, et les collectivités locales qui « appliquent » se fait mal. La vision de l'État, calée sur la fréquence centennale, organise le territoire à partir d'une vision abstraite de l'aléa. L'ensemble débouche finalement sur une aporie : l'inhabitabilité des espaces à risque. L'histoire des villes témoigne pourtant du contraire. Il convient alors d'explorer d'autres formes d'actions locales, où s'établissent d'autres étalons de connaissance, s'inscrivant dans une forme de proximité ou dans une familiarité plus ou moins grande avec les rives, une connaissance expérientielle bâtie aussi dans l'âpreté d'une coexistence. Face à cette vision unique de l'État, la proximité offre souvent la vision en vrac, d'un pêle-mêle déconcertant : un lieu de la pluralité, d'où les frontières s'estompent, d'un flou nécessaire pour s'ajuster au mieux aux contraintes. De plus, localement, le risque fait partie d'une problématique plus large d'aménagement du territoire, où il faudra le plus souvent composer entre, d'une part, l'existence du risque et d'autre part, les besoins des communautés, les choix faits par les collectivités d'aménager et de recevoir de nouveaux habitants. L'expérience locale des risques relève d'une rationalité de la proximité, d'une coexistence avec le risque inscrit dans un territoire vécu.

L'acceptabilité sociale des PPRI en France se fait mal : des cultures du risque différentes, expertes et expérientielles, se côtoient sans trouver un niveau de conversation commun. Notre propos n'était pas ici de faire une apologie du local contre une vision nationale, mais de rendre compte d'une pluralité d'horizons de compréhension qui pourraient être partagés.

BIBLIOGRAPHIE

- AMPHOUX, P. et al. (1998), *La notion d'ambiance, Une mutation de la pensée urbaine et de la pratique architecturale*, Collection "Programmer et Concevoir, pratiques de projet et ingénieries", Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, recherche n° 103, Paris, 168 p.
- AMPHOUX, P., J.-P. THIBAUD ET G. CHELKOFF (Eds.) (2004). *Ambiances en débats*. Grenoble, À la Croisée, 309 p.
- AUGOYARD, J.-F. (1995). L'environnement sensible et les ambiances architecturales. *L'espace géographique*. n°4, p. 304-318.
- BARRAQUÉ, B. ET P. GRISSANT (2005). La politique de prévention du risque d'inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée, Rapport final, MED, direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ENPC, Université de Marne-la-Vallée, Université Paris XII, rapport en ligne : http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_barraque.pdf (date de consultation du site: avril 2008).
- BAYET, C. (2005). *Riverains inondables et défenseurs de l'environnement. Mobilisations et contestations associatives dans le domaine de la prévention des inondations*. (Dir.), P. Lascoumes, Paris, CEVIPOF, 84 p.
- BETHEMONT, J. (2006). «1856 : de la gestion d'une catastrophe au bon usage d'une crise». in *150^{ème} anniversaire des crues de 1856*, Paris 31 mai-1^{er} juin 2006, Colloque d'Hydrotechnique, 182^{ème} session du Comité Scientifique et Technique, SHF, p. 3-17.
- COANUS, T., F. DUCHENE et E. MARTINAIS (2000). « Temporalité de l'événement, temporalité du quotidien : les constructions hétérogènes du risque autour de deux sites industriels de la grande région lyonnaise », in Barrué-Pastor M. et G. Bertrand (dir.), *Les temps de l'environnement*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, p. 265-273.
- DECROP G., P.-A. VIDAL-NAQUET et C. DOUYLENS (Eds.) (1998). «Les scènes locales du risque», in *Actes de la dixième séance du programme Risques collectifs et situations de crise, à l'École nationale supérieure des mines de Paris, 19 mars 1998*, Grenoble, CNRS, p. 15-49.
- DOUYLENS, C. (2003). «La question des inondations au prisme des sciences sociales, Un panorama de la recherche publique», in *2001 PLUS... Synthèses et recherches*, DRAST, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 53 p.
- THÉVENOT, L. (2006). L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagement. Paris, La Découverte, 608 p.
- EWALD, F. (1986). *L'État Providence*, Paris, Grasset, 424 p.
- LANGUMIER, J. (2007). Le modèle périurbain à l'épreuve de la catastrophe. Ethnographie d'un village narbonnais touché par des inondations catastrophiques. *Métropoles*, p. 5-30. <http://metropoles.revues.org/docannexe171.html> (date de consultation du site: avril 2008).
- RICOEUR, P. (1990). *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil, 424 p.
- THIBAUD, J.P. (2002). « L'horizon des ambiances urbaines », in *Communications*. n°73, p. 185-20.
- TRICOT, A. et O. Labussière (2007). *Cultures du risque et vulnérabilités*. Rapport final de l'appel à projets du département des Pyrénées-Atlantiques, Programme « Eau et développement durable 2005-2007 », Avec la collaboration : de P. Regnacq, Observatoire de l'Eau et des Pays de l'Adour – IRSAM, V. Magieu, étudiante Master II, Géographie et aménagement du territoire, UPPA (année 2005-2006), C. Sivy, étudiant Master I, gestion des risques naturels et technologiques, Université de Marseille Saint Charles (juillet 2006), 64 p.
- TRICOT, A. et J. LOLIVE (1999). « Pannes, conflits et pratiques urbaines autour de Nice », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°83/84, p.185-194.