

La charte de développement durable de l'Association des Communes Riveraines de la Loire en Indre-et-Loire

Des communes situées à la fois en zone inondable et en Indre-et-Loire se sont rassemblées en 1995 au sein d'une association type loi 1901 sous l'impulsion de responsables politiques et administratifs de St-Pierre-des-Corps. L'association visait à son origine à contrer la promulgation d'un Projet d'Intérêt Général (PIG) Inondation par l'État sur les communes du val de Loire. Ce PIG porté par les services de l'État avait pour vocation de contrôler le développement urbain en zone inondable, préalablement à la création des Plans de Prévention des Risques d'inondations (PPRI). Cette opposition, qui a perduré avec la promulgation des PPRI, s'est transposée en partie sur le terrain judiciaire.

Mais dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature, l'État a souhaité dépasser l'opposition frontale entre ses services et l'association en réinstaurant un dialogue. Dans la continuité d'un processus d'écoute et de compréhension mutuelle, l'Association des Communes Riveraines de la Loire en Indre-et-Loire a évolué vers un « groupe communal de réflexion » sur les modalités d'un développement territorial compatible avec le risque. Avec le soutien du Plan Loire, elle a ainsi tenté de formuler une Charte de Développement Durable commune aux collectivités membres de l'association, devant constituer un socle stratégique et partagé sur la réduction de la vulnérabilité de territoires inondables, qui puisse tenir compte également des spécificités locales.

Cette démarche est illustrative, selon nous, des atouts et faiblesses d'une politique publique ascendante (« bottom-up ») de prévention du risque d'inondation évoluant vers la recherche d'un développement durable des territoires riverains du fleuve. Les objectifs de la Charte se rapproche beaucoup des principes défendus par le programme Freude am Fluss. Ainsi les difficultés relatives à sa finalisation nous sont apparus très riches en enseignement pour le problème de la mise en œuvre locale de la stratégie globale de prévention du risque d'inondations en général, pour la Démarche de Planification Concertée de Bréhémont en particulier.

3.1 Le contexte

L'histoire de la Charte est indissociable de la mobilisation des élus de la commune de St Pierre des Corps car issue de leur volonté de dépasser la seule approche restrictive du risque d'inondation. Comme le soulignent les résultats d'un projet de recherche conduit par l'Université de Tours sur « les conditions de la construction d'une politique locale de prévention des risques d'inondations » (Larrue et al., 2002), ce fait est le résultat d'une longue évolution dans la définition du problème et dans la perception du risque d'inondation. Le contexte d'apparition du projet est donc essentiel pour l'étude de la démarche de Charte de Développement Durable de l'Association des Communes Riveraines de la Loire en Indre-et-Loire. Il est largement détaillé dans un rapport que nous avons réalisé pour l'EP-Loire dans le cadre du programme Freude am Fluss (ASCONIT, 2007#2). Nous en reprendrons ici les grands points.

3.1.1 L'association des communes riveraines de la Loire en Indre-et-Loire

Cette Association des Communes Riveraines de la Loire et de ses Affluents compte à l'heure actuelle 20 communes d'Indre-et-Loire comme membres. Il s'agit en les citant d'est en ouest d'Amboise, Nazelles-Négron, Noizay, Vernou-sur-Brenne, La-Ville-Aux-Dames, Saint-Pierre-des-Corps, la-Riche, Saint-Genouph, Luynes, Berthenay, Saint-Étienne-de Chigny, Cinq-Mars-la-Pile, Vallères, Bréhémont, Rivarennnes, Saint-Patrice, Restigné, Avoine, Chouzé-sur-Loire, Savigny-en-Véron.

La présidente de l'Association est Mme Beaufls Sénatrice-Maire de Saint-Pierre-des-Corps.

Le territoire de l'association comprenant les 20 communes (19 au moment de l'étude) s'étire sur 35 km et présente des contrastes très importants. Ainsi certaines communes sont urbaines et industrielles alors que la majorité des communes membres sont rurales (figure 49). Toutes se situent dans le val de Loire et sont inondables, certaines de façon très importante.

Tableau 29: Caractéristiques des communes de l'Association des Communes Riveraines de la Loire

Communes membres	Population	Classement	% superf. inondable
Amboise	11 741/ + 7 %	Ville Centre	De 10 à 25 %
Nazelles-Négron	(	Banlieue—Amboise	De 25 à 50 %
Noizay	1099/- 1 %	Banlieue—Tours	De 51 à 90 %
Vernou sur Brenne	2711/+ 1,5 %	Banlieue—Tours	De 25 à 50 %
La-Ville-Aux-Dames	4520/- 0,4 %	Banlieue —Tours	+ de 90 %
Saint-Pierre-des-Corps	15116/- 2,7 %	Banlieue—Tours	+ de 90 %
La-Riche	9612/+ 1,6 %	Banlieue—Tours	+ de 90 %
Saint-Genouph	1005/+ 1 %	Banlieue—Tours	+ de 90 %
Luynes	4945/+ 1,9 %	Banlieue—Tours	De 10 à 25 %
Berthenay	703/+ 0,5 %	Périurbain—Tours	+ de 90 %
Saint-Étienne-de-Chigny	1364/+ 0,4 %	Périurbain—Tours	- de 10 %
Cinq-Mars-la-Pile		Périurbain—Tours	De 25 à 50 %
Vallères	947/ + 3,3 %	Rurbain	De 10 à 24 %
Bréhémont	802/ + 2,3 %	Rural	+ de 90 %
Rivarennnes	759/ + 1,3 %	Rural	De 25 à 50 %
Saint-Patrice	681/ + 0,8 %	Rural	De 25 à 50%
Restigné	1158/ -1,1 %	Pôle secondaire—Bourgueil	De 25 à 50%
Avoine	1846/ +0,6 %	Pôle secondaire—Beaumont	De 51 à 90 %
Chouzé-sur-Loire		Rural	+ de 90 %
Savigny-en-Véron	1431/ +1,5 %	Rural	+ de 90 %

Sources : INSEE 2008, DDE et Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Tourangelle, 2002

L' Association des Communes Riveraines est née en 1995 de la volonté de la Mairie de St-Pierre des Corps de fédérer des communes du val de Loire contre le Projet d'Intérêt Général (PIG) visant le contrôle de l'urbanisation en zone inondable.

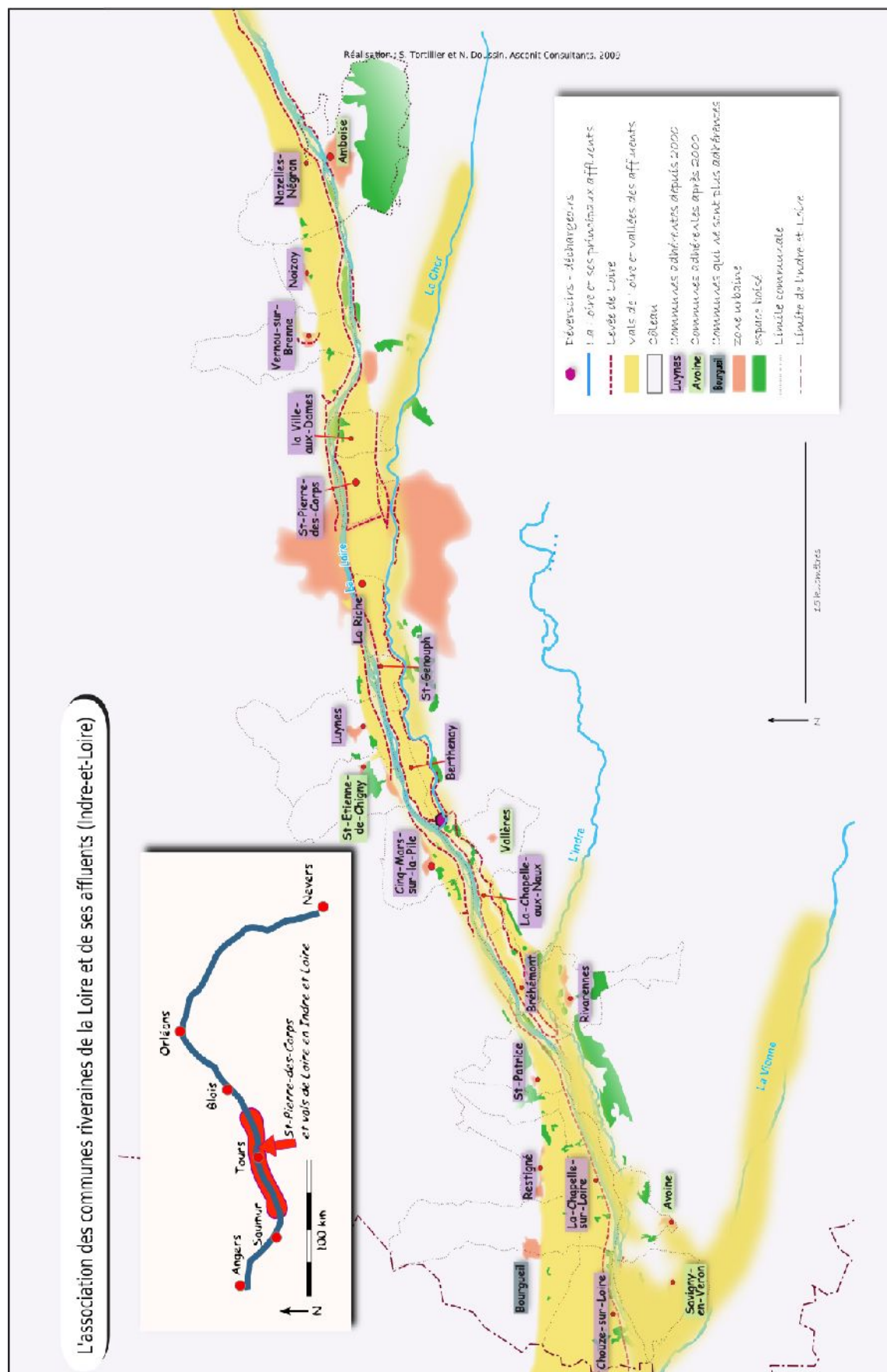


Figure 49: Membres de l'Association des Communes Riveraines de la Loire et de ses Affluents en Indre-et-Loire

3.1.2 Risque d'inondation sur les communes de l'association

Le val de Loire dans le département d'Indre-et-Loire est constitué de 48 communes dont 11 ont plus de 50 % de la surface exposée au risque d'inondation (tel qu'il est donné par l'Atlas des Zones Inondables de la DIREN Centre) et 18 exposées pour 25 à 50 % de leur territoire. Seules 10 communes présentent une surface inondable inférieure à 10 % de leur territoire mais elles sont complètement dépendantes du reste du val, ne serait-ce que par le passage de voies de communication structurantes. En 1999, ces 48 communes regroupaient 322 500 habitants et 157 200 logements soit une concentration de 58 % de la population départementale sur seulement 15 % du territoire de l'Indre-et-Loire. 20 500 emplois du val (15 %) se situent directement en zone inondable (ASCA, 2003).

Le territoire du val de Loire en Indre-et-Loire est structuré autour de différents vals couverts par 4 PPR inondations : Les vals de Tours/ Luynes, val de Cisse, val de Bréhémont/ Langeais et val d'Authion. 86 % de la population localisée en zone inondable et potentiellement concernée par une grande crue de la Loire est concentrée dans les vals de Tours et de Luynes (soit 127 800 hab.)²³⁵.

Tableau 30: Communes de l'association et leur niveau de risque

Nom du secteur	Communes de l'association	1re crue problématique	Déversoir	Fxt des déversoirs	Enjeux problématiques
Secteur de Cisse	Amboise; Nazelles-Négron; Noizay; Vernou-sur-Brenne	Q100	Non	–	Agricoles, zones industrielles, réseau routier ; centre-ville d'Amboise en cas de rupture de levée
Vals de Tours et Luynes	La Ville-Aux-Dames; Saint-Pierre-des-Corps; La Riche; Saint-Genouph; Luynes; Berthenay; Saint-Etienne-de-Chigny; Cinq-Mars-la-Pile	Q200	Non	–	Faibles sans rupture de levées, majeurs notamment au niveau de St-Pierre et de Tours en cas de rupture
Vals de Bréhémont, Vieux Cher et basse vallée de l'Indre – Confluence Loire et Vienne	Vallères, Bréhémont, Rivarennnes, Savigny-en-Véron	Q 50	Oui	Q70	Faibles enjeux mais présence d'enjeux stratégiques (poste source électrique)
Vals d'Authion	Saint Patrice, Restigné ; Chouzé-sur-Loire	Q 500	Non	–	Faibles sans rupture de levées mais majeurs en cas de rupture à cause d'enjeux agricoles de haute valeur (horticulture, viticulture)

Source : (Equipe_Pluridisciplinaire_PLGN, 2004)

Le tableau 30 fait une synthèse assez grossière d'informations issues du travail de l'Équipe Pluridisciplinaire et de l'exploitation du modèle Hydra. On notera que pour les vals d'Authion et surtout de Tours le modèle fournit des résultats beaucoup plus optimistes que l'Atlas des Zones Inondables du val de Loire ²³⁶ qui a servi de base pour l'élaboration des PPRi. En effet, rappelons que le modèle Hydra ne simule pas de brèches accidentelles (rupture de banquettes, érosion de talus et affouillements, renards hydrauliques, instabilité d'ensemble de la levée, embâcle végétal, embâcle au niveau d'un point) mais seulement les brèches par surverse sur les points bas du système d'endiguement. En outre, le modèle Hydra a tenu compte de l'évolution du lit et de l'incision.

²³⁵Source Plans de Prévention des Risques d'Inondations – DDE 37, 2001

²³⁶<http://www2.centre.ecologie.gouv.fr/azi1/index.htm>

Cette différence s'avère majeure tant en terme de résultats que de politiques publiques. Ainsi, de l'aveu même des représentants de St-Pierre-des-Corps, la médiation de l'Équipe Pluridisciplinaire a été particulièrement appréciée car les cartes de l'Équipe reflétaient une situation moins catastrophique que l'Atlas des Zones Inondables.

Cette différence a été néanmoins, selon les acteurs locaux interrogés et soumis à des informations d'expertises contradictoires, un problème en terme d'interprétation du risque. Cette même différence fait dire aujourd'hui à des acteurs de bassin que les résultats de l'Équipe sont sur certains secteurs « particulièrement optimistes » et minoreraient le risque réel ; d'où, selon eux, la nécessité d'études hydrauliques plus locales envisagées par exemple à travers les « études de val ».

En ce qui concerne les stratégies des acteurs territoriaux mises en lumière par le diagnostic dans l'étude préalable à l'établissement de la Charte (Ibid.) :

- la zone ouest, très rurale, cherche à maintenir sa population et son offre de services, à développer de nouvelles activités notamment touristiques, à préserver un cadre de vie de qualité. Les liaisons routières pour faciliter les déplacements en direction des pôles d'emploi (Tours, Chinon) sont un des éléments clés des stratégies de développement envisagées,
- la zone est possède des atouts touristiques et industriels plus développés mais souvent très exposés au risque. Les stratégies envisagées concernent la réorganisation des populations et des activités,
- l'agglomération tourangelle présente pour ses communes périurbaines des stratégies de recherche de mixité entre générations et de préservation du cadre de vie.

Tableau 31: Subdivisions fonctionnelles du val de Loire en Indre-et-Loire

Sous-ensemble du val de Loire en Indre-et-Loire	Caractéristiques territoriales
Partie est du val	La juxtaposition de ces aires d'influence avec celle de l'aire urbaine de Tours produit un étirement de l'urbanisation qui tend vers une continuité du tissu urbain le long des axes de desserte parallèles au fleuve. L'urbanisation s'est largement développée dans le val inondable Population mixte et équilibrée, peu marquée socialement ; mais grandes disparités locales possibles
Partie centrale	Organisé autour de Tours et des communes périurbaines, avec un dynamisme démographique global fort même si u mouvement de déconcentration est notable. Ce territoire subit une forte pression et des tendances centripètes d'attractivité par rapport aux communes rurales plus éloignées. L'autoroute va renforcer ce processus tant sur le plan de l'activité que de l'habitat. Population diplômée. Parc de logement assez mixte.
Partie ouest	Plus rural, sans polarité forte, dynamique urbaine et économique plus faible Bourgeil profite toutefois de sa production viticole. À l'inverse, Langeais est peu dynamique. La centrale nucléaire d'Avoine a entraîné une urbanisation pavillonnaire diffuse partiellement en zone inondable. Vieillesse de la population, solde migratoire négatif, forte proportion de non diplômés, d'agriculteurs et d'ouvriers. Logements vétustes malgré les OPAH ; parc de logements locatifs réduits
Enjeux de développement	Rééquilibrer le développement de l'agglomération tourangelle aujourd'hui nord-sud vers une dynamique plus est-ouest en profitant de la construction de l'autoroute tout en n'aggravant pas la vulnérabilité sur les communes massivement en zone inondable.

Source : (ASCA2003)

On constate que le val de Loire en Indre-et-Loire (notamment pour les communes membres de l'association) présente des hétérogénéités fortes que ce soit en matière de risque d'inondation, ou de caractéristiques de développement territorial. Cette hétérogénéité est en particulier responsable des difficultés que l'Association a rencontrées dans sa réflexion sur les modalités de développement de son territoire inondable (qui de fait n'est pas unitaire).

3.1.3 Un conflit entre collectivités locales et services de l'État autour de la mise en œuvre ligérienne de la politique nationale de prévention du risque d'inondation

Le contexte d'émergence de la démarche est un conflit initial entre la municipalité de St-Pierre-des-Corps et les services étatiques chargés de la mise en œuvre de la politique de prévention du risque d'inondation émergeant dans les années 1990 et basée sur une restriction de l'urbanisation en zone inondable.

Le fort développement urbain de la ville de Tours durant les XIX^e et XX^e siècles (et plus généralement des villes du val de Loire) est d'une certaine façon à l'origine des difficultés des années 90 entre collectivités locales et services de l'État à propos de la prévention du risque d'inondation. En effet, la problématique de l'intercommunalité dans l'agglomération tourangelles fut longtemps un enjeu majeur, y compris pour la mise en œuvre locale de politique de prévention du risque d'inondation. Ainsi pour Gaëlle Henry « l'histoire chaotique de l'Agglomération Tourangelles est celle d'un conflit sans cesse raffermi, entretenu, conforté, par les prises de position et les politiques d'une ville centre hégémonique, bastion du Maire Jean Royer, et des communes qui l'entourent, au passé rural, ou au contraire, pour Saint-Pierre-des-Corps, à l'identité industrielle et ouvrière affirmée » (Henry, 2004).

Par conséquent, chaque commune a cherché à conduire sa politique de développement sans concertation avec ses voisines. C'est particulièrement vrai entre St-Pierre-des-Corps et Tours.

Or suite aux bombardements intenses de la 2^e Guerre Mondiale qui ont détruit la ville de St-Pierre à plus de 80 %, la reconstruction était un des enjeux majeurs de la commune ; reconstruction qui n'a donc pu s'appuyer sur une coopération intercommunale.

Ce fait a eu deux conséquences en matière de politique urbanistique. D'une part, les élus et services urbanistiques de St-Pierre étaient habitués à une certaine logique conflictuelle avant même le projet de PIG. Elle s'est à nouveau exprimée lorsque les services de l'État ont donné l'impression de vouloir brider une partie des droits octroyés par la décentralisation en 1982. D'autre part, on peut comprendre que les dirigeants de l'Association étaient particulièrement soucieux de porter leurs réflexions à une logique intercommunale.

L'histoire du conflit entre certaines communes du val de Loire et les services de l'État est symétrique à la mise en œuvre du Plan Loire, en particulier de son volet prévention du risque. En outre, sur ce volet, le Plan Loire I est en articulation étroite avec la nouvelle politique étatique de prévention des risques qui s'affirme durant les années 1990.

Cette politique étatique se traduit par la publication d'une circulaire en janvier 1994 « relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables ». Elle résulte de l'effet conjugué des difficultés de la mise en œuvre des Plans d'Expositions des Risques et des crues dramatiques

observés sur différents bassins depuis la fin des années 1980. Elle précède la loi Barnier de 1995 qui établira les Plans de Prévention des Risques (PPR).

Cette circulaire préconise entre autres d'interdire l'augmentation de la vulnérabilité dans les zones les plus exposées, de ne plus réduire les zones d'expansion de crue et de limiter les nouveaux endiguements²³⁷. Cette circulaire préconise l'établissement d'Atlas de Zones Inondables basés sur l'extension des crues historiques comme cela a été fait sur le val de Loire dès février 1993. Cet Atlas permet de déterminer les différents niveaux d'aléa sur le val de Loire. Or du fait de ruptures de levées, la commune de St-Pierre-des-Corps avait été particulièrement touchée par les crues du XIXe même si elle ne revêtait pas encore le caractère urbain et industriel qu'on lui connaît aujourd'hui.

Le PIG permet d'une manière générale à l'administration étatique de disposer alors d'une procédure très rapide palliant l'impossibilité d'appliquer les PER avant leur approbation finale par arrêté. Grâce à cet outil PIG, l'État entend assumer sa responsabilité vis-à-vis de la protection des personnes au risque d'inondation notamment dans la vallée de Loire ; alors que jusqu'à présent, il a le plus grand mal à mettre en œuvre les principes de sa politique édictée pourtant dès la loi sur les risques de 1982.

Le PIG s'impose aux Plans d'Occupation des Sols. Or en 1994, une grande majorité des communes riveraines de la Loire en Indre-et-Loire possèdent un plan d'occupation des sols, illustration des compétences acquises par les communes depuis les lois de décentralisation de 1982. L'utilisation de l'outil PIG permet également de pallier la complexité des Plans d'Exposition aux Risques qui comme celui de Tours n'arrivent pas à aboutir.

Les services de l'Équipement des départements traversés par la Loire en Région Centre décident d'appliquer la circulaire de janvier 1994 de façon coordonnée, en intégrant selon eux les spécificités de la Loire moyenne.

Le projet de protection contre les dommages liés aux risques d'inondation applicable dans le val de Tours-val de Luynes est arrêté le 29 mars 1995. Il est qualifié de PIG le 4 octobre 1995.

Ceci se traduit dans les POS notamment par des coefficients d'occupation des sols qui diffèrent selon le niveau d'aléa à l'exception des zones en aléa très fort demeurant inconstructibles. Les zones non urbanisées soumises à l'aléa sont par définition et sauf exceptions inconstructibles quelque soit le niveau d'aléa.

La publication de l'Atlas des Zones Inondables qui affichent clairement le risque d'inondation, puis celle des PIG qui fournissent à l'État les moyens d'imposer la politique nationale de prévention du risque sur les documents d'urbanisme, sont un choc violent pour de nombreux responsables locaux. Certains représentants communaux découvrent ou redécouvrent que la grande majorité voire la très grande majorité de leur territoire est soumise au risque d'inondation. De plus, certains projets d'urbanisme même majeurs sont remis en question.

Les agents des services de l'État présentent un projet de PIG pour que les élus puissent s'exprimer. Mais la décision de savoir si leurs requêtes sont intégrables dans le projet de PIG

²³⁷La circulaire récapitule les outils juridiques que les préfets doivent utiliser pour que les règles déterminées soient mises en œuvre. Ces outils sont en fait les mêmes que ceux décrits dans la circulaire n° 88-67 du 20 juin 1988 relative à la prise en compte des risques naturels dans le droit des sols à savoir :

- les plans d'exposition aux risques (PER) ;
- les plans des surfaces submersibles (PSS) ;
- l'application de la procédure définie à l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme ;
- la procédure des projets d'intérêt général (PIG) qui permet d'inclure les dispositions souhaitées dans les schémas directeurs (SD), les plans d'occupation des sols (POS) ou les plans d'aménagement de zone (PAZ) élaborés sous la responsabilité des collectivités locales.

relève des seuls services instructeurs. De plus, l'élaboration du PIG n'englobe pas la soumission du projet à enquête publique à l'inverse par exemple d'un PPR.

Un certain nombre de petites communes rurales se trouvent totalement désemparées devant l'ampleur des restrictions. Par exemple, Bréhémont dont le territoire est presque totalement inondable, ne dispose plus à la sortie du PIG que d'une ou deux parcelles constructibles. La situation est également très problématique pour Berthenay ou La-Chapelle-sur-Loire. De plus, les petites communes trouvent inéquitable la politique des coups partis qui avantagerait majoritairement les grandes communes où se concentre pourtant la vulnérabilité.

À Saint-Pierre-des-Corps, la municipalité en 1995 est en plein projet urbanistique visant le développement et de renforcement de la cohérence urbaine. L'objectif est également de recréer une dynamique démographique positive. Or lors de la sortie du PIG, toutes les zones Na (naturelles à urbaniser) du POS ainsi que l'ensemble du plateau ferroviaire de la ville deviennent subitement non constructibles. Les élus locaux et les techniciens de Saint-Pierre-des-Corps ne comprennent pas ce qu'ils considèrent comme un virage à 180 ° réalisé, selon eux, par les services de l'État.

Cette incompréhension est, à leurs dires, renforcée par différents points. Tout d'abord, la collaboration avec ces mêmes services était jusqu'à présent fructueuse notamment sur les questions d'urbanisme. De plus, les relations avec la DRIRE autour du « PIG risque industriel » laissaient part à plus d'échanges qu'avec la DDE37 pour le « PIG inondation ».

De plus, les représentants communaux de Saint-Pierre-des-Corps reconnaissent aujourd'hui que les collectivités étaient encore acquises au discours de J. Royer et de l'EPALA sur les possibilités d'urbanisation découlant du programme d'aménagement de la Loire. Selon ce même discours, la légitimité des services de l'État vis-à-vis de la Loire était largement entamée, ceux-ci étant accusés de s'être détournés de la Loire depuis l'arrêt de la navigation au 19^e siècle.

Or le PIG est élaboré puis présenté aux élus locaux en articulation étroite avec le Plan Loire. Ce dernier implique une remise en question :

- du programme d'aménagement de la Loire (incluant entre autres le projet de barrage du Veudre sur l'Allier),
- et par voie de conséquence, du rôle et de l'importance de l'EPALA
- ... que les collectivités locales perçoivent fondamentalement comme une négation de leurs capacités à se protéger.

La grande crainte de la commune de St-Pierre-des-Corps est alors que le PIG, en empêchant la mise en œuvre de ce projet urbain, accentue le déclin et entraîne sa marginalisation définitive. Les représentants de Saint-Pierre-des-Corps et de nombreuses autres communes du val ont le sentiment à la sortie du PIG que plus rien n'est possible, « qu'il n'y a plus rien à faire » ; alors même que nombre d'entre elles sont engagées dans des programmes d'urbanisme importants.

Pour les auteurs du projet de recherche RIO (Larrue, op.cit.), ce conflit se nourrit au niveau local dans l'absence de coordination au niveau de la commune de St-Pierre-des-Corps entre les espaces de décision entre planification des sols et prévention des inondations : « tout se passe comme si la politique de prévention des risques, pourtant en lien avec la planification des sols, n'avait pas d'espace de mise en œuvre qui lui soit propre, la stratégie des acteurs chargés de sa mise en

œuvre étant justement de chercher à s'approprier l'espace de mise en œuvre de l'autre » (ibid., p.59).

Ce découplage serait notamment une des conséquences du programme porté par l'EPALA dans les années 1980. L'absence de crue majeure durant le XXe siècle en Touraine et la perte de connaissance du risque l'a facilité également.

L'Association de Défense des Communes Riveraines de la Loire est donc créée en avril 1995 sous l'impulsion de Mme Beaufils, Maire de Saint-Pierre-des-Corps et à l'époque Conseillère Générale (elle sera élue Sénatrice en 2001). Fondée un mois après l'arrêté du PIG, l'association a comme objectif de regrouper certaines communes du val de Loire pour mieux contrer l'État et construire un argumentaire commun. Le statut associatif rend plus souple cette structure et est plus compatible avec son objet – contrer les services de l'État et reconnaître aux collectivités locales un droit de discussion –, qu'un syndicat intercommunal. Elle porte le PIG devant le tribunal administratif en fin d'année 1995.

Tableau 32: Chronologie indicative sur l'étude de cas de la Charte de Développement Durable de l'ACRL

Date	Événements	Acteurs
1937	Mise en place des Plans de Surfaces Submersibles (PSS), qui ne permettront pas aux services de l'État d'empêcher le remblaiement et l'urbanisation des zones inondables, notamment dans les années 1960	État
1945	Fin de la Deuxième Guerre, reconstruction de la ville dans des logiques strictement communales	Communes de Tours et de sa périphérie
1959	Jean Royer devient Maire de Tours. Recherche d'un agrandissement de la commune de Tours par acquisition d'espaces des communes voisines pour accompagner le développement fort de la ville	Ville de Tours
1960 - 1993	Politique d'urbanisation de la ville de Tours par remblaiement de zones inondables notamment en bordure du Cher. En parallèle, soutien à une politique d'aménagement de la Loire et de ses affluents visant l'écrêtement des crues sur l'amont des bassins de la Loire et de ses affluents	Ville de Tours ; organismes portant l'aménagement de la Loire et de ses affluents
1962-1990	Échecs de la mise en place d'une politique intercommunale dus à l'opposition de la ville de Tours et de certaines communes périphériques dont Saint-Pierre-des-Corps	Communes de l'agglomération tourangelle
Novembre 1983	Création de l'EPALA avec Jean Royer, Maire de Tours, comme Président	Ministère de l'Intérieur, collectivités locales
1985	Annulation du projet de Plan d'Exposition aux Risques (PER) du val de Tours	État, collectivités locales
1986	Etude BCEOM / Sogreah	
7 février 1990	Suspension du programme d'aménagement de la Loire basé sur les grands ouvrages et propositions en conseil des ministres pour un aménagement intégré de la Loire	Gouvernement
1990 – 2000	Mise en place progressive de dispositifs intercommunaux débouchant à la mise en place de la Communauté d'Agglomération – Tours+, début 2000	Communes de l'agglomération tourangelle
Février 1993	Publication de l'Atlas des Zones Inondables du val de Tours. Les Atlas des Zones Inondables (AZI) sont un produit des déclarations du conseil des ministres de février 1990 et de l'application de la circulaire du 26 octobre 1992 pour l'élaboration des AZI du val de Loire, devant prendre en compte les ruptures de levées survenues depuis 1843	Service Hydrologique Centralisateur au sein de DDE 45
Décembre 1993	Approbation par les collectivités locales du Schéma Directeur de l'Agglomération Tourangelle (SDAT). Celui-ci ne prend pas en compte le risque d'inondation, alors que l'AZI du val de Tours a été porté à connaissance	Communes de l'agglomération tourangelle
Janvier 1994	Suspension par le Préfet du caractère exécutoire du SDAT car il ne tient pas compte, entre autres, du risque d'inondation	Services déconcentrés de l'État
Janvier 1994	Circulaire relative à « la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables » pour l'interdiction de construction dans les zones d'aléas les plus forts, la préservation des zones d'expansion des crues, l'évitement de tout nouvel endiguement non justifié. Généralisation des AZI sur le territoire national. Réalisation si nécessaire des Programmes d'Intérêt Général (PIG) pour s'opposer aux documents d'urbanisme n'intégrant pas la prévention des risques	Ministère de l'Environnement
Janvier 1994	Discours officiel de M. Barnier, lancement du Plan Loire Grandeur Nature	Ministère de

Date	Événements	Acteurs
		l'Environnement
Mars 1995	Le projet de protection contre les dommages liés aux risques d'inondation pour le val de Tours est arrêté. Il constitue le projet de PIG	Services déconcentrés de l'État
25 avril 1995	Création de « l'Association de Défense des Communes Riveraines de la Loire et autres cours d'eau » à l'initiative de la Municipalité de Saint-Pierre-des-Corps. Au préalable, Mme Beaufils envoie un courrier à toutes les communes concernées par le PIG pour les inviter à se mobiliser contre le futur PIG	Collectivités locales
4 Oct. 1995	Le projet de « protection contre les dommages liés aux risques d'inondation » est qualifié en PIG, par arrêté préfectoral	Services déconcentrés de l'État
1995	Le projet de PIG est attaqué par l'association des communes riveraines devant le tribunal administratif d'Orléans	Collectivités locales
21 novembre 1996	2e arrêté préfectoral pour le PIG	État
Automne 1997	Lancement de l'étude Nicaya Cohérences sur commande du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (NICAYA, 1998)	État, Collectivités locales
Septembre 1998	Publication du document : <i>Appropriation active de la prévention du risque d'inondations : méthode de conduite du processus : application à Saint-Martin d'Ardèche (07) et à Saint-Pierre-des-Corps (37)</i>	Bureau d'études
Novembre 2000	1re version du CCTP de l'étude préalable à la Charte	Partenaires
Janvier 2001	Approbation des PPR des vals de Tours, Luyne, Cisse	Services de l'État
Mars 2002	L'ADCRL abandonne son qualificatif d'association de défense et devient l'ACRL	
Juin 2002	Approbation des PPR de Bréhémont, Langeais, Authion	Services de l'État
Août 2002	Approbation finale du CCTP pour la Charte et appel à concurrence	
1 ^{er} semestre 2003	Lancement de l'étude préalable à la Charte	
2005	Finalisation de l'étude préalable à la Charte	

3.2 La méthode d'appropriation active pour la reconstruction du dialogue entre les communes et les services de l'État

3.2.1 Contexte de la mise en œuvre

Alors que des procédures contentieuses sont en cours, Mme Beaufils sollicite début 1997 le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement au nom de l'Association de Défense des Communes Riveraines pour débloquer la situation.

Le Ministère demande au préfet d'intervenir pour que les services de la DDE en charge du PIG se rapprochent des membres de l'association et que le dialogue soit renoué.

Une série de réunions s'engagent ensuite à partir d'août 1997 entre des membres de la DDE 37 et les élus de l'association assistés par l'Agence d'Urbanisme, afin que :

- les services de l'État expliquent la finalité de la politique de l'État en matière de prévention des risques d'inondation qu'ils mettent en œuvre,
- les élus puissent exprimer les difficultés que pose la mise en œuvre du PIG.

L'Équipe Pluridisciplinaire, en présentant les premiers résultats issus du modèle HYDRA joue un rôle déterminant en tant que médiateur, de par son statut à la fois plus neutre et soutenu par sa légitimité technique au sein du Plan Loire. En réactualisant la connaissance du risque d'inondation et ses mécanismes, elle permet de sortir de l'affrontement juridique. D'autant que l'Équipe s'est toujours défendue d'être un acteur politique de la Loire, comme le soulignent ses statuts (Etat;_EPALA_et_AELB.1994) et (Etat;_EPALA_et_AELB.2000).

Ainsi, les premières discussions permettent de s'accorder sur un vocabulaire et la nécessité d'élaborer un référentiel commun.

Le groupement de bureaux d'études Nicaya – Cohérence est alors mandaté par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement pour étudier les difficultés à construire un véritable dialogue entre les services de l'État en charge des procédures de prévention du risque (PIG, PPR) et les collectivités locales responsables des documents d'urbanisme (NICAYA & COHERENCES, 1998).

La ville de Saint-Pierre-des-Corps est choisie comme étude de cas expérimentale alors qu'elle est en pleine procédure contentieuse contre le PIG de prévention du risque d'inondation du val de Tours, même si un début de reprise de dialogue s'est alors amorcé.

3.2.2 Les principes de la méthode d'Appropriation Active

Les affirmations qui suivent retranscrivent les principes et fondements de la méthode selon les dires de ses auteurs. L'hypothèse de base de cette méthode est la suivante : l'approbation des projets de documents de prévention des risques d'inondation par les collectivités ne peut être effective que si les phases de communication permettent aux acteurs locaux d'intégrer réellement la connaissance du risque. Il s'agit alors d'accompagner le « porter à connaissance » réglementaire.

La méthode repose donc sur l'évolution du processus de communication de la « simple exposition de données objectives à celle de la conduite d'un processus d'appropriation et de responsabilisation reposant sur une concertation authentique :

- affirmation des principes généraux de la politique de l'État en matière de prévention des risques ;
- écoute des points de vue et identifications des positions des acteurs concernés ;
- recherche d'une solution commune (État et collectivités) à partir d'une réflexion sur les thèmes du développement des collectivités et de la prévention des risques » (op.cit., p. 6)

Selon les auteurs, on peut distinguer trois degrés d'appropriation active du risque d'inondation : tout d'abord, la connaissance appropriée du risque et l'accroissement de la motivation à l'action ; puis l'appropriation d'une responsabilité qui n'est pas l'exécution passive d'une règle ; et enfin l'action qui est une mobilisation des ressources propres.

L'objectif premier de la méthode est de permettre aux collectivités d'avoir un niveau suffisant d'appréhension de la problématique du risque et de la nécessité de la dépasser. Mais l'objectif second est bien de dépasser la seule appréhension du risque et d'inciter les acteurs locaux à être de véritables acteurs de la prévention du risque.

Toujours selon les auteurs, l'appropriation active du risque est une finalité devant favoriser l'action des acteurs locaux, alors que la communication et la concertation ne sont que des moyens.

La méthode d'appropriation active insiste sur :

- l'identification claire de chacune des parties prenantes du processus ;
- la nécessaire légitimité des représentants des acteurs collectifs aux yeux de leurs membres ;
- le besoin d'une approche homogène de la situation au sein de ces acteurs collectifs,

- la construction d'une base commune sur la représentation du risque et les solutions de prévention.

Il serait également indispensable, dans le cadre d'une application au sein de procédures réglementaires étatiques tels que les PIG et les PPR, que le représentant de l'État prenne en compte les conditions locales de mise en œuvre de la politique et dépasse une position de tutelle envers les collectivités locales. Ainsi l'équilibre doit se faire entre souligner le pouvoir de conclusion et de décision de l'État, et insister sur le besoin que les contenus formels de l'appropriation active (connaissances, décisions et actions) se construisent en cours de processus.

Encadré 13: Les principes généraux de l'appropriation active

Plus les acteurs se seront placés en position de maîtriser leur situation (clarification des rôles et des responsabilités, clarification des intentions, explicitation par une concertation appropriée assurant la progressivité des réflexions et une maturité collective)

... et plus les solutions (règles du jeu communes) apparaîtront aisément pour favoriser la transmission des décisions prises dans le cadre de la collectivité choisie — commune, communauté de communes, bassin versant, etc. —

On devra s'assurer préalablement à la démarche que l'autorité et la responsabilité de la collectivité concernée sont effectives vis-à-vis des problématiques concernées.

Le pilotage doit être vigilant sur le rythme de la démarche — risque de perte de souffle si c'est trop lent ou de flexibilité en cas de rythme trop soutenu — et maîtriser les circonstances — événements, congés, interventions...

Source : NICAYA & COHERENCES, 1998

3.2.3 De la médiation à l'appropriation active

Les avis divergent sur la portée réelle de la méthode mise en œuvre dans le cas de St Pierre des Corps. Pour les élus et techniciens de la ville de St-Pierre-des-Corps, la mise en œuvre de cette méthode a été un réel atout permettant le dépassement du conflit entre les communes membres de l'association et les services de l'État. Pour eux, cette mise en œuvre est un temps fort de l'ensemble du processus qui nous intéresse. De plus, cette méthode a véritablement permis aux acteurs locaux en question de changer de perspective - de la prévention du risque d'inondation au développement durable des territoires inondables - et de passer dans une posture tournée vers l'action.

Enfin, un certain nombre de principes de cette méthode se retrouvent également dans la Joint Planning Approach, développée par le programme Freude am Fluss que nous explicitons dans la suite de ce propos, par exemple :

- l'apprentissage mutuel devant déboucher sur une vision commune ;
- la détermination de règles institutionnelles de chacun propice à une réelle mise en œuvre commune.

Il est également très intéressant que cette méthode rappelle des façons de faire qui sont déterminantes dans le cadre de la mise en œuvre de projets collectifs :

- progressivité de la démarche ;
- nécessité d'une gestion du temps et d'une animation forte avec l'alternance de temps rapides sous contraintes (propices à la construction) et lents (pour l'intégration cognitive et l'appropriation) ;
- vigilance quant à la capacité et à la légitimité des acteurs concernés à mettre en œuvre des tâches et des projets qui émergeraient de la démarche selon leurs compétences techniques et politiques.²³⁸

Pour les auteurs du projet de recherche RIO, le déblocage de la situation a surtout été obtenu par le travail de médiation de l'Équipe Pluridisciplinaire du Plan Loire. À partir de son intervention « ce fut une autre manière de travailler » entre les deux protagonistes du dossier (Larrue et al.; op.cit., p. 63). Le rôle de l'équipe Nicaya est pour eux essentiellement symbolique. Son intervention a permis « de faire prendre conscience aux acteurs qu'ils étaient en train de changer ».

Les éléments recueils ne permettent pas de juger de qui l'Équipe ou Nicaya a eu le rôle le plus déterminant dans le dépassement du blocage. Mais pour synthétiser, on dira que l'Équipe a eu un rôle déterminant de médiation en apportant une matière technique différente et des connaissances supplémentaires dans un contexte tendu. Elle a permis de replacer la problématique de l'inondation au cœur de la démarche, et de dépasser la seule opposition « juridique » sur l'occupation du sol. Le travail du bureau d'études Nicaya a permis de « faire prendre conscience aux acteurs qu'ils étaient en train de changer » (*ibid.*). Mais plus largement, elle a permis à l'Association de retrouver une légitimité en étant potentiellement porteur de projet, et ce faisant de :

- réintégrer projet de développement territorial et prévention du risque d'inondation.
- permettre l'élaboration d'un réseau d'action publique entre membres de l'association et services de l'État.

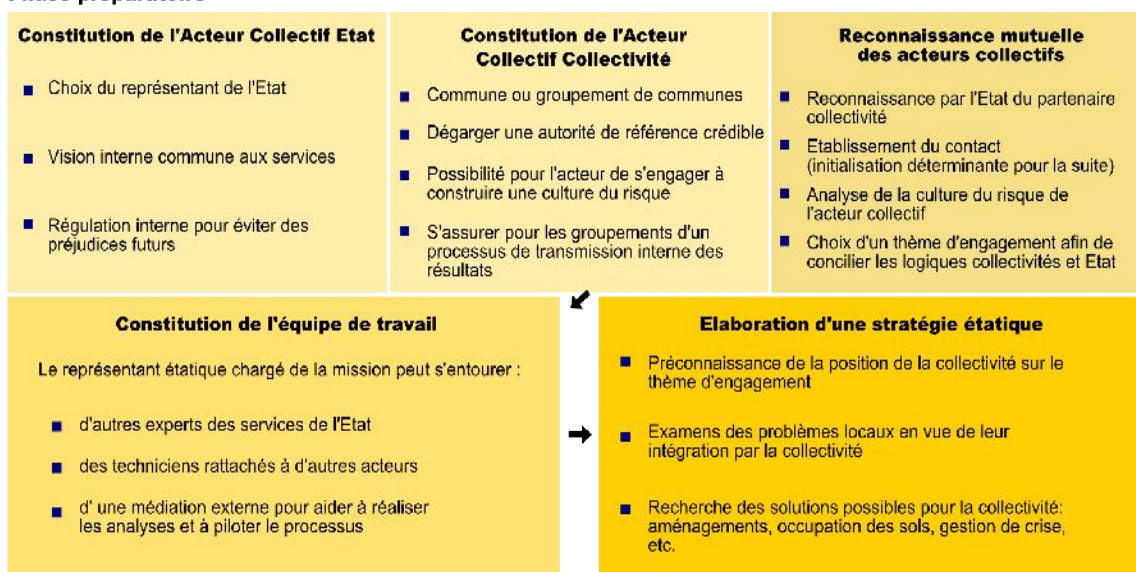
L'une comme l'autre de ces « médiations » a facilité une approche moins descendante de la mise en œuvre d'une stratégie de prévention du risque d'inondation dans laquelle les acteurs locaux ont un rôle plein à jouer. La convergence (« la vision commune comme on l'a appelée dans la Démarche de Planification Concertée ») entre les deux parties réside dans la détermination d'un objectif commun : « la définition du devenir des espaces inondables ».

²³⁸Paradoxalement, c'est l'ignorance de certains de ces principes qui va ensuite handicaper la mise en place d'une charte effective par les membres de l'association des communes riveraines – voir l'évocation des dysfonctionnements dans la suite de l'étude de cas.

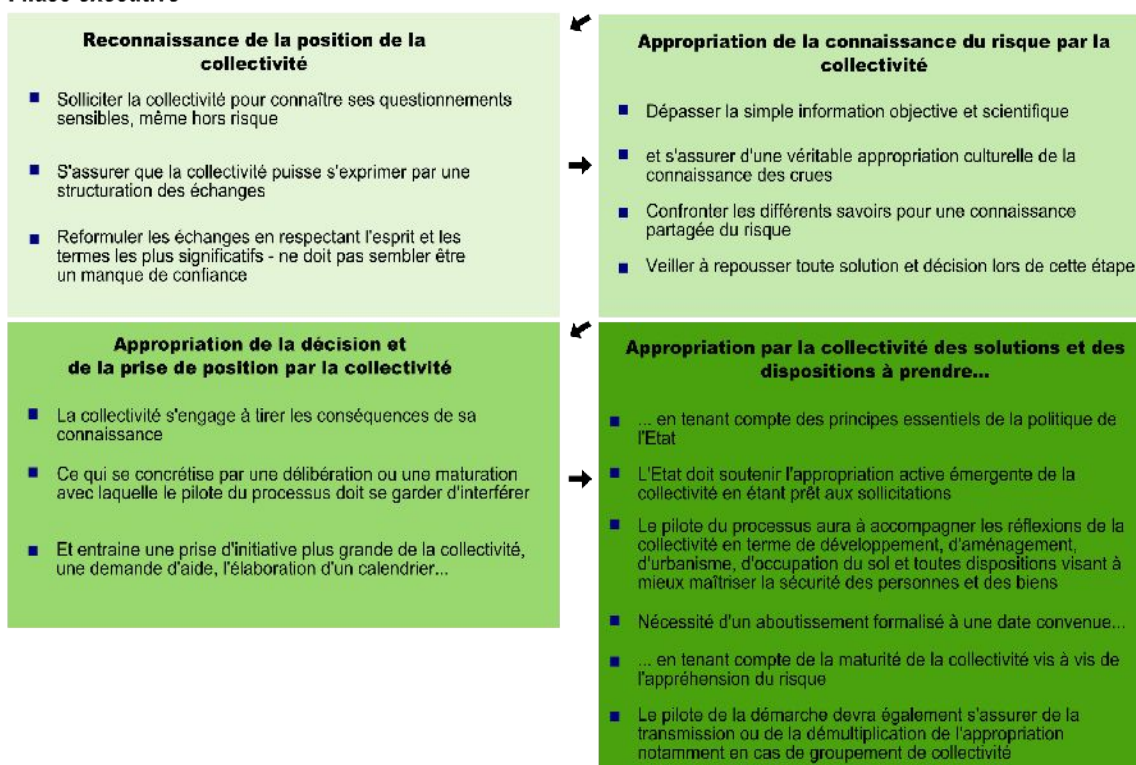
Les principes méthodologiques de l'appropriation active

Conduite du processus par l'Etat à destination de la collectivité locale

Phase préparatoire



Phase exécutive



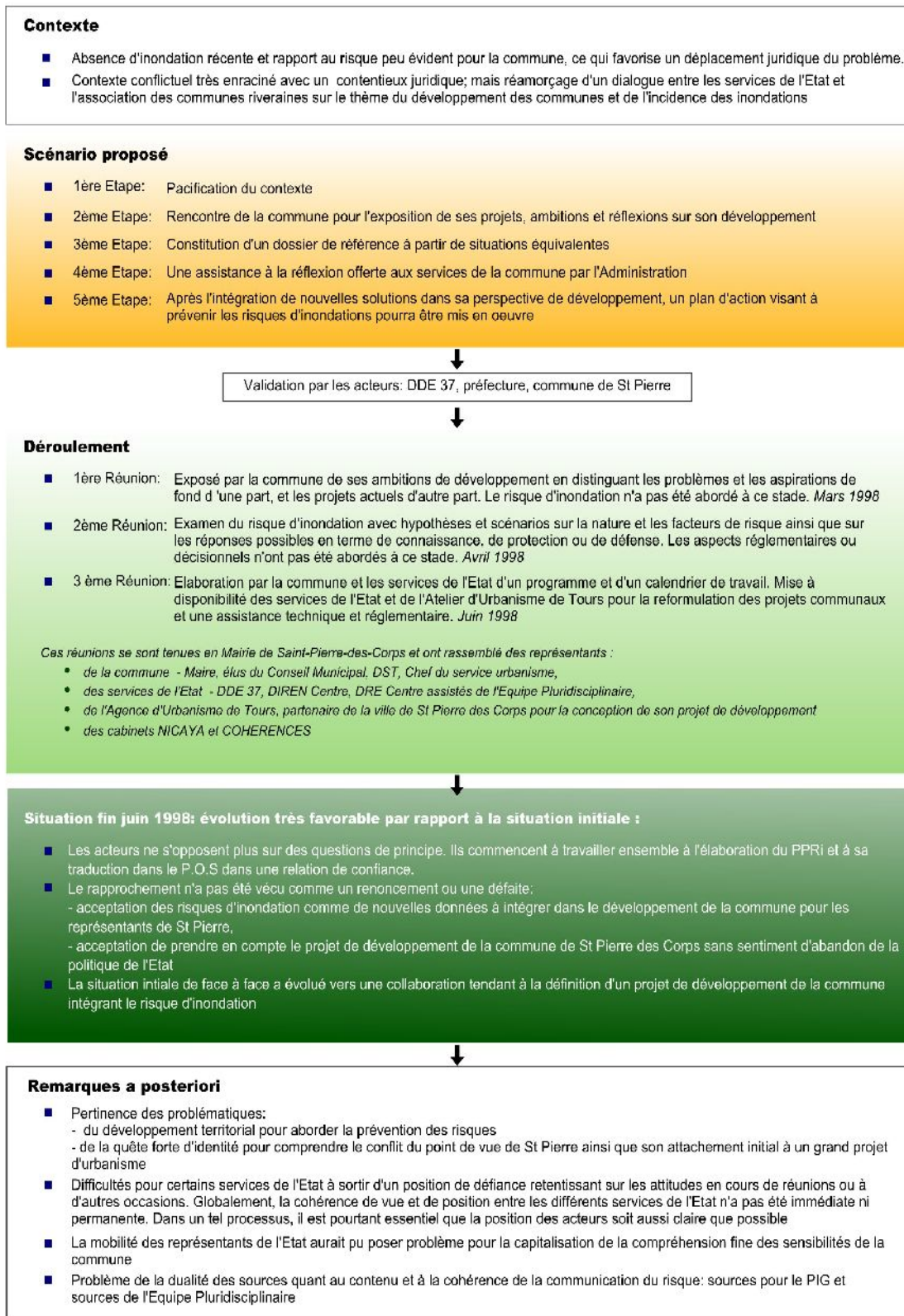
Principes généraux essentiels

- Plus les acteurs se seront placés en position de maîtriser leur situation... : *clarification des rôles et des responsabilités, clarification des intentions, explicitation d'un rôle de concertation approprié assurant la progressivité des réflexions et une maturité collective*
- ... plus les solutions - *règles du jeu communes* - apparaîtront aisément pour favoriser la transmission des décisions prises dans le cadre de la collectivité choisie - *commune, communauté de communes, bassin versant, etc* -
- On devra s'assurer préalablement à la démarche que l'autorité et la responsabilité de la collectivité concernée sont effectives vis-à-vis des problématiques concernées
- Le pilotage doit être vigilant sur le rythme de la démarche - *risque de perte de souffle ou de flexibilité* - et maîtriser les circonstances - *événements, congés, interventions...*

Source: Nicolas Doussin 2006. D'après l'étude de Nicaya et Coérence sur l'appropriation active. 1998

Figure 50: Les principes de la méthode d'appropriation active

La démarche d'appropriation active à St Pierre des Corps en 1998



Source: Nicolas Doussin 2006. D'après l'étude de Nicaya et Coérence sur l'appropriation active, 1998

Figure 51: Synthèse de l'étude sur l'appropriation active à St Pierre des Corps en 1998

3.3 La phase de projet : l'élaboration d'une Charte de Développement Durable

Les auteurs du projet de recherche RIO (Larrue, op.cit.) ont identifié quatre phases dont trois appartiennent au contexte qui a conduit au projet d'élaboration de Charte.

- Avant 1980 : accommodation de l'aménagement de la commune au risque et action de la commune à l'échelle locale²³⁹ ;
- 1980 – 1990 : se protéger des crues pour aménager l'espace urbain et soutien de la politique de l'EPALA à l'échelle du bassin
- 1992 – 1997 : opposition aux services de l'État ; recherche d'une solidarité communale dans le conflit
- 1998 – aujourd'hui : définition du devenir des espaces inondables

La volonté de mettre en place une charte de développement durable s'inscrit dans ce changement de perspective, qui est partagé entre services de l'État, experts (en particulier Équipe Pluridisciplinaire) et représentant de St-Pierre-des-Corps. Mais le projet de Charte n'est pas le seul à illustrer ce mouvement : concours d'urbanisme sur une rue de St-Pierre, proposition de zones vertes en aléa fort toujours à St-Pierre-des-Corps...

Ce changement de perspective se traduit, selon notre analyse, dans la phase de projet à proprement parler. Il s'agit d'une phase active durant laquelle le changement de posture et la « centralité » de l'Association des Communes Riveraines et plus particulièrement des représentants de St-Pierre vont s'affirmer : « ce n'est pas seulement l'évolution de la représentation du problème qui induit un comportement nouveau, c'est aussi le degré de responsabilité de l'acteur par rapport au problème et son rapport aux autres acteurs qui sont déterminants (ibid., p. 65).

3.3.1 La phase de transition

Illustrant le changement de posture des membres de l'association, celle-ci met en place en 1999 en interne trois groupes de travail permettant aux élus d'échanger sur les difficultés rencontrées (incrédulité des populations, trouver des réelles perspectives de développement malgré le risque...) et les moyens de les dépasser.

Dans le cadre de cette évolution des réflexions internes, l'association, créée en 1995 sous le nom d'Association de Défense des Communes Riveraines supprime le terme de défense de son nom le 29 mars 2002.

Parallèlement, le Plan Loire II se met en place avec différents objectifs :

- poursuite de la mise en œuvre des objectifs du Plan Loire et de la stratégie Loire moyenne de 1999, notamment en matière de réduction de la vulnérabilité (conformément à la stratégie de 1999) ;
- intégration plus importante des collectivités territoriales dans le processus.

²³⁹ Les témoignages recueillis nous amènent plutôt à dire que l'après-guerre s'est traduite par une volonté d'urbaniser négligeant totalement le risque ; à l'inverse de la période suivante où le risque n'était pas nié mais devait être, pensait-on supprimé par les opérations d'aménagement.

L'évolution de la posture des acteurs pilote du Plan Loire envers l'association est donc à mettre en regard de la survenue du Plan Loire II qui replace le développement durable et les acteurs locaux au cœur du projet global. Ce faisant, ils répondent à l'objectif de transversalité du Plan Loire et de la stratégie Loire moyenne, en apportant le pendant nécessaire à la seule restriction de l'urbanisation.

3.3.2 L'élaboration d'une démarche collective visant le développement durable des communes inondables

L'Association des Communes Riveraines s'engage donc, avec le soutien initial des services de l'État, de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Tourangelle et de l'Équipe Pluridisciplinaire « à élaborer une Charte de développement durable qui vise à limiter la vulnérabilité des enjeux présents sur leur territoire, et qui doit conduire à développer une véritable politique de gestion intégrée du risque d'inondation ». ((Hervé, 2006), p.12)

Les idées-force de la Charte sont les suivantes : Comment permettre à des communes situées en risque fort de continuer à se développer ? Comment favoriser un développement qui ne s'appuie pas sur une augmentation de la population et de la consommation d'espace ? Ces questions se développant dans un contexte qui reconnaît de plus en plus le rôle de l'intercommunalité.

L'objectif est donc de trouver des solutions au développement d'un territoire inondable alors que le Plan de Prévention du Risque d'Inondation est entériné. On peut également le voir d'une façon plus cynique (ce que certaines personnes rencontrées n'ont pas hésité à faire) : donner une compensation aux acteurs locaux après les avoir contraints.

Pour élaborer sa Charte, l'Association assistée de l'Agence d'Urbanisme est maître d'ouvrage d'une étude préalable (ASCA, 2005). Celle-ci bénéficie d'un financement d'environ 150 000 € dans le cadre du Plan Loire II au titre du volet 1.02 : Prévention du risque – Réduction de la vulnérabilité. Le financement de l'étude est le suivant : 80 % par le Contrat de Plan Etat-Région Centre, 15 % sur fonds de l'EP Loire, 5 % par d'autres moyens.

L'ACRL peut s'appuyer sur un comité de pilotage auquel participent des représentants des services de l'État, de l'Équipe, de la Région et de l'EP-Loire.

Si les moyens sont disponibles, l'élaboration du cahier des charges de l'étude préalable à cette charte est particulièrement compliquée et longue, du fait des différences d'approches sur la vulnérabilité au sein du comité de pilotage et au sein même de l'ACRL.

Ainsi, dans la version finale du cahier des charges, les notions de risque d'inondation ou du caractère inondable des espaces de la Charte disparaissent, alors qu'il en est fait explicitement mention dans les premières versions. La rédaction de ce cahier des charges a fait l'objet de nombreuses tractations internes. De même, il s'est passé également 10 mois entre la sélection du groupement d'étude et son démarrage effectif.

En fait, cette dissension s'appuie selon nous sur des différences fondamentales d'approches qu'on croyait pourtant résolues après la médiation externe et la reprise du dialogue entre services de l'État et l'ACRL. Mais le changement de perspective, tourné vers l'action, crée de nouvelles difficultés.

Les acteurs du comité de pilotage campent sur une posture assez descendante où le projet se doit

de résoudre des problèmes précis : comment réduire la vulnérabilité des enjeux bâtis existants au sein des zones devenues non constructibles ? La problématique du développement des territoires est strictement inféodée à l'objectif de réduction du risque, au point que certains continuent à lui dénier toute légitimité.

À l'inverse pour l'Association, l'idée est d'orienter le projet sur une réflexion plus globale de réduction de la vulnérabilité territoriale en reconstruisant un projet de territoire, afin d'éviter "la mort" des communes membres.

Au sein même de l'Association, les dissensions apparaissent entre les représentants de St-Pierre-des-Corps qui ont été au cœur de la concertation avec l'État, et les représentants d'autres communes qui n'ont pas forcément évolué au même rythme dans leurs positions.

Ces différences d'approches vont jouer un rôle fondamental dans les difficultés à venir. Et si l'approche commune s'est faite sur le risque d'inondation en lui-même, il n'en est pas de même sur les objectifs du nouveau projet qui est en cours de montage.

Enfin, malgré ces dissensions, la qualité des discussions dans cette phase de transition a été saluée par tous. Néanmoins, en l'absence de formalisation, l'exploitation ultérieure de ce processus a été largement handicapée.

3.3.3 La formalisation du projet à travers l'étude préalable

Cette phase correspond à la prestation du groupement d'études en interaction avec les membres de l'Association des Communes Riveraines de la Loire d'une part et les membres du comité de pilotage d'autre part. Le contexte de réalisation à cette étude sera défavorable de l'aveu du mandataire du groupement d'études :

- dissension au sein du groupe ;
- conflit larvé, puis ouvert, au sein du comité de pilotage ;
- pression interne de certains élus de l'association cherchant à revenir sur des positions plus fermes et antagonistes par rapport à la politique étatique. Le concept de Charte de Développement Durable n'est en fait pas approprié de la même façon au sein de l'association.

Ces différentes pressions se traduisent par une « surenchère » d'un maître d'ouvrage « composite » sur ses attentes vis-à-vis des bureaux d'études. Au regard des moyens financiers alloués et des enjeux opérationnels, la complexification des résultats est l'objet de vives critiques de certains membres du comité de pilotage, qui prend de plus en plus ses distances vis-à-vis du projet. Les services de l'État vont même arrêter de s'impliquer dans le processus.

Acteurs locaux comme acteurs « globaux » finissent par attendre du groupement un résultat clé en main, sans se rappeler que c'est le processus d'interaction, entre les partenaires et avec les bureaux d'études, qui est réellement producteur de plus-value. De plus, le report intégral des attentes sur le résultat des cabinets de consultants, tout comme l'utilisation de fonds extérieurs amènent l'association à adopter une posture plus consommatrice que productrice.

Enfin, il semblerait que les rapports des communes avec l'Équipe Pluridisciplinaire se soient petit à petit tendus. Perçue à l'issue du processus de concertation comme un médiateur efficace, l'Équipe est de plus en plus vue comme cherchant à imposer son approche technicienne et surtout descendante de la réduction de la vulnérabilité. Elle s'est mise à remplacer d'une certaine manière les services de l'État dans l'imposition d'un processus institutionnalisé et formalisé, un peu étranger aux attentes des acteurs locaux.

Malgré de nombreuses tensions internes au comité de pilotage et entre ce dernier et le groupement d'études, les élus de l'association disposent à l'issue de l'étude préalable à la Charte d'un certain nombre de résultats :

- un diagnostic territorial global sur le territoire de l'association
- quatre diagnostics de vulnérabilité territoriale pour 4 communes membres différentes mais représentatives
- une proposition de schéma de charte
- une liste d'actions hiérarchisées à mettre en œuvre pour une réduction de la vulnérabilité
- ainsi que des propositions en terme d'organisation ou de gouvernance pour la mise en œuvre (scénarios)

Avec du recul et de l'aveu même des membres du groupement d'étude, la phase de diagnostic territorial est la principale réussite de ce travail, notamment sur les volets agricoles et plus globalement sur les diagnostics territoriaux locaux, réalisés avec certains élus ; phénomène qui illustre une fois encore l'importance de la participation des acteurs et des échanges pour une véritable appropriation des résultats.

Le diagnostic souligne différents points. Tout d'abord, le territoire de l'association est particulièrement hétérogène, malgré le fait que toutes les communes soient confrontées aux mêmes difficultés. De plus, il n'existe pas de véritable dynamique territoriale ligérienne (le long de la Loire). A l'inverse, les dynamiques transversales à la Loire sont particulièrement importantes (lien entre les communes du val et celles des plateaux). C'est pourquoi l'étude préalable conclue sur la nécessité de construire de véritables solidarités intercommunales pour mieux affronter les crises. Elle souligne également l'importance des phases de diagnostics, notamment pour qualifier la vulnérabilité de chaque commune, les situations étant très disparates, mais aussi pour intégrer les logiques de fonctionnement des territoires et les interactions au-delà des frontières communales.

La phase de diagnostic insiste enfin sur la nécessité de rendre effectif un véritable développement durable en zone inondable basé sur les dynamiques intercommunales. L'étude préalable à la Charte confirme donc la pertinence d'associer la prévention du risque d'inondation avec un projet de territoire.

Dans la poursuite du diagnostic, un catalogue d'actions regroupées en grands objectifs est produit, ainsi qu'un ensemble de préconisations pour mettre en œuvre ce qui s'apparente à une proposition de stratégie locale.

Mais la formalisation des différents documents, qui faisait partie du volet « communication » est particulièrement défailante, à tel point que :

- beaucoup de partenaires initiaux ne savent pas où en est l'étude ;
- plusieurs versions des documents circulent ;
- il n'est pas avéré que l'ensemble des partenaires a acté les documents produits.

L'étude préalable à la Charte n'a pas débouché sur une charte à proprement parler engageant les différents membres de l'association. Les résultats de l'étude, mal formalisés, complexes et peu diffusés sont très mal appropriés par les représentants des communes membres de l'Association. Seuls les représentants de St-Pierre ont une vision correcte du résultat final. Actuellement différents acteurs ligériens pensent que cette étude a représenté un gaspillage non négligeable des fonds du Plan Loire.

3.4 L'échec de la phase de mise en œuvre suivant l'étude préalable

C'est le principal échec de la Charte : à part une reconduction de la démarche de diagnostics locaux et l'élaboration du Plan Communal de Sauvegarde de Saint-Pierre-des-Corps, les actions sont restées lettre morte du moins dans le cadre stricto sensu de la Charte. Cet échec est à mettre en résonance avec les dérives de la gouvernance présentée dans la partie I de notre rapport.

Mais plus fondamental, pour nous, cet échec est dû à deux choses. D'une part, les maîtrises d'ouvrages à même de porter les actions n'ont jamais été déterminées et les acteurs institutionnels les plus importants (notamment l'État) se sont totalement désengagés de la démarche. D'autre part, de nombreux partenaires ont eu une attitude consumériste surtout du moment où un groupement de bureaux d'études était engagé, empêchant la véritable appropriation de la démarche et la production d'une vision commune²⁴⁰. De même, les délais très longs observables sur cette étude de cas, notamment pour la réalisation de la Charte²⁴¹, sont une des raisons de l'échec.

Le projet de Charte est donc le contre-exemple des principes affichés de l'étude sur l'appropriation active alors qu'elle est censée s'inscrire dans sa continuité. Ce constat souligne l'intérêt flagrant mais aussi la difficulté d'une véritable intégration des préconisations d'une étude au-delà de la prestation des experts extérieurs.

²⁴⁰C'est pourquoi, au cours de la Démarche de Planification Concertée de Bréhémont, nous avons eu en permanence le souci d'amener les parties prenantes à produire elles-mêmes (processus de production endogène), même lorsque cette tâche pouvait paraître du ressort du bureau d'études.

²⁴¹Bien que l'étude sur l'appropriation active ait mis en exergue l'importance du rythme dans ce genre de processus

Synthèse et recommandations pour une dynamique opérationnelle de réduction de la vulnérabilité en Loire Moyenne - du constat à la finalisation

Contexte

- Faire des propositions pour passer d'une logique d'étude (préalable à la charte) à une dynamique d'action
- Nécessité pour l'association des communes riveraines de donner une nouvelle amplitude à son action d'information, de formation et de débat entre élus concernés
- Un contexte européen favorable avec la production d'une proposition de programme européen en juillet 2004 pour la "Gestion des risques d'inondation" et le projet Freude Am Fluss
- Accord des différents partenaires du Plan Loire (Etat, EP Loire, AELB) autour d'une stratégie "Ensemble contre le risque" - et depuis, la fin de l'étude, préparation du volet III du Plan Loire avec réaffirmation de l'axe stratégique "Vivre durablement dans les vallées inondables de la Loire et de ses principaux affluents"
- Des collectivités locales candidates à l'expérimentation comme le Pays Loire Nature ou déjà impliquées dans l'étude initiale comme Bréhémont et Savigny en Véron



Des constats issus de l'étude

- Des élus encore réticents sur la mise en oeuvre de la prévention: appréhensions vis-à-vis de la sensibilisation des personnes et des entreprises qui vont croissantes à la hauteur des pressions réglementaires (lois risque et modernisation de la sécurité civile) et du manque de moyens et de coopération
- Il est par conséquent nécessaire que les élus soient soutenus et accompagnés concrètement dans leur démarches d'organisation et de prévention
- La production de connaissances toujours plus fines sur le risque d'inondation en Loire Moyenne ne débouche pas sur des dynamiques locales de mobilisations mais à l'inverse aurait tendance à faire croître les angoisses et blocages
- De l'information sur le risque d'inondation, sur la prévention et les modalités de sa mise en oeuvre est produite sur le bassin ou sur d'autres territoires en France et en Europe mais cette information n'est pas accessible, pas partagée et extrêmement dispersée
- Il existe un consensus de façade sur le message à communiquer mais avec de réelles dissensions sur le fond, pas débattues : les différentes collectivités locales ne partagent pas la même vision de l'importance des risques.
- Il est nécessaire de fournir aux élus des consignes pratiques d'organisation de la gestion de crise avant de lancer une vaste campagne de sensibilisation pour éviter d'accroître le sentiment d'insécurité ou le déni du danger
- Une solidarité territoriale entre les communes du val est à créer car l'étude la fait apparaître comme nécessaire mais elle n'existe pas. Nécessité d'une structure politique cohérente pour répondre aux attentes des élus, aux besoins techniques de coordination, pour offrir des possibilités de maîtrise d'ouvrage et de décision

→ **Proposition: un cadre stratégique et deux scénarios possibles de mise en oeuvre**



CADRE STRATEGIQUE: CREER UNE DYNAMIQUE INTERCOMMUNALE ET L'AMPLIFIER

Aux yeux de la loi et des habitants, le premier responsable de la prise en charge collective de la gestion des inondations, c'est l' élu et en première ligne le maire de la commune



Concentrer les efforts sur les acteurs-clés: les maires du val

S'appuyer sur une structure d'animation intercommunale, réfléchir à la maîtrise d'ouvrage, repenser le rôle de l'ACRL
Partager l'information, la rassembler et la rendre disponible
Développer des outils de formation inter-élus (ex: matinée - débats à thème)



Lancer l'expérimentation sur un territoire test

Redéfinition du périmètre d'expérience
Mise au point d'une structure d'animation avec le concours du PNR Anjou Loire Nature
Positionnement des ressources d'expertise et de soutien à la mise en oeuvre
Etude des modalités de cofinancement entre Région et Europe via l'EP-Loire (Programme Freude Am Fluss)



Exploiter un événement local pour un objectif pédagogique et identitaire

Redémarrer à partir d'un événement précis une dynamique de redécouverte du fleuve
Développer les classes Loire, promouvoir la découverte du fleuve par des sentiers
Utiliser le Centre d'interprétation des zones humides de Bréhémont

SCENARIOS POSSIBLES DE MISE EN OEUVRE

Scénario A: agir sur l'existant

Agir sur l'existant en terme de structures
Pas de dispositif politique nouveau
Objectif centré sur l'action

Scénario B: sécuriser les élus

Remobiliser et sécuriser les élus
Créer une structure politique nouvelle plus large que l'ACRL

Source: Nicolas Doussin 2006. D'après l'étude Asca pour l'ACRL 37 "Etudes préalables à l'élaboration d'une charte de développement durable", 2005

Figure 52: Synthèse de l'étude préalable à la Charte de Développement Durable (A)

Synthèse et recommandations pour une dynamique opérationnelle de réduction de la vulnérabilité en Loire Moyenne - les scénarios possibles

SCENARIOS POSSIBLES DE MISE EN OEUVRE

Scénario A: agir sur l'existant Agir sur l'existant en terme de structures Pas de dispositif politique nouveau Objectif centré sur l'action	Scénario B: sécuriser les élus Remobiliser et sécuriser les élus Créer une structure politique nouvelle plus large que l'ACRL
Point de départ Besoin de passer à l'action et de produire des résultats concrets pour donner de la consistance à la démarche de réduction des risques Focalisation sur l'expérimentation ■ Définition des conditions générales: - 1 acteur pilote & 1 système de pilotage (suivi, évaluation, orientation) - Condition de cofinancement, partenariat, ressources humaines, expertises associées - Définition du périmètre de projet ■ Mise en place de la phase opérationnelle: - Diagnostic / inventaire risques et thématiques prioritaires - Pré-projet de structure d'un plan de gestion des risques d'inondation et de développement durable - Plan d'action opérationnel - Bilan et retour d'expérience Objectifs de la Charte La Charte de DD pourrait constituer un point d'étape important au bout d'une première tranche d'expérimentation en présentant: ■ L'avancement de la démarche expérimentale ■ Les premiers enseignements ■ Les études et actions en cours sur le Val concourant à une meilleure prise en compte du risque et d'un développement économique raisonné Intérêts et inconvénients L'intérêt de ce scénario est sa rapidité relative de mise en oeuvre du fait qu'il est tourné vers l'action et l'expérimentation Mais que ce passe-t-il pour les collectivités non concernées par l'expérimentation ? Risque de démobilisation L'expérimentation sur un espace précis ne doit pas être pour les autres communes du val un alibi pour attendre les résultats et ne pas s'engager ➔ Nécessité d'un effort d'animation très soutenu de la part de l'Association des Communes Riveraines et de l'EP-Loire pour accompagner les collectivités du val hors expérimentation	Point de départ Besoin de recréer les conditions d'une dynamique intercommunale et territoriale forte et de passer à l'action Focalisation sur la structure ■ Se doter d'une structure d'animation politique renouvelée, en partant des acquis de l'Association des Communes Riveraines Message: "Nous, élus locaux et intercommunaux, nous pouvons prendre notre destin en main ensemble face au risque d'inondation et aux enjeux de développement" ■ Aller au devant des craintes, des réticences des élus, leur permettre de s'exprimer et de se sécuriser en adhérant à une démarche active adossée à une structure légère et vivante - Syndicat Mixte ouvert, GIE, etc. - Stratégie ■ Elaborer un projet politique de coopération et former un premier noyau de décideurs élus à tous niveaux ■ Lancer un premier débat sur les besoins réels et les attentes des élus sur les enjeux de faire ensemble, de développer de la maîtrise d'ouvrage, de rendre l'information accessible et partagée ■ Recentrer des initiatives existantes dans le cadre de cette structure, montrer des aspects déjà opérationnels, valoriser les matériaux d'étude disponibles (grille de travail - méthodes de diagnostic - outils) ■ Installer le futur dispositif intercommunal de projet dans la perspective contractuelle d'une "Charte de Développement Solidaire" c'est à dire après débat et concertation sur la structure à mettre en place, comment repenser le développement ■ Faire de la signature de la Charte, le coup d'envoi de cette nouvelle coopération politique et le faire rapidement si possible Intérêts et inconvénients L'intérêt de ce scénario est qu'il s'efforce de créer une dynamique de dynamique et de travail à l'ensemble du Val. L'enjeu de la réussite est de pérenniser la démarche dans une perspective intercommunale et de provoquer un effet d'émulation sur les politiques existantes Le risque est celui de l'enlisement si les objectifs de la démarche ne sont pas compris ou s'ils sont perçus comme décalés par rapport à l'attente des participants potentiels ➔ Nécessité d'un effort soutenu de lancement, de conception du projet, de promotion et d'animation

REMARQUES GENERALES

La question du portage des actions reste un obstacle fondamental à l'avancement de la démarche sur le terrain:

- si les élus s'engagent, leur initiative doit être accompagnée et soutenue (expertise, financement, etc.)
- pour que les élus s'engagent, il faut recréer une impulsion collective, proposer des outils, des méthodes, un débat sur le fond et sur le message à porter aux habitants et aux entreprises

Source: Nicolas Doussin 2006. D'après l'étude Asca pour l'ACRL 37 "Etudes préalables à l'élaboration d'une charte de développement durable", 2005

Figure 53: Synthèse de l'étude préalable à la Charte de Développement Durable (B)

Pour nuancer ce constat assez négatif, l'Association a décidé de poursuivre en interne (c'est-à-dire en utilisant les ressources de la commune de St-Pierre-des-Corps) l'élaboration de diagnostics sur l'ensemble des communes membres selon une trame inspirée par l'étude préalable²⁴²; selon le constat réaffirmé par l'étude que la réduction de la vulnérabilité des communes membres passe par une vraie connaissance du territoire ainsi qu'un accompagnement « personnalisé » de chacun des maires de l'Association à même de renforcer leur engagement.

De plus, à l'occasion de cette charte, les représentants de St-Pierre-des-Corps ont pu affirmer leur position au sein de l'Association non plus comme fer de lance de la contestation mais à la fois comme :

- un relais des attentes locales auprès des acteurs de bassin et des experts de la prévention du risque d'inondation,
- un vecteur fort auprès des communes membres de sensibilisation au risque d'inondation mais aussi d'information sur les démarches conduites sur la Loire moyenne pour réduire le risque ; ce relais est essentiel notamment auprès des nouveaux élus ;
- une force de proposition pour allier développement durable et réduction du risque selon une approche de gestion intégrée du risque d'inondation

Aujourd'hui l'importance des représentants de St-Pierre-des-Corps et de l'Association des Communes Riveraines en tant que relais « ascendant et descendant » et force de proposition est reconnue ; c'est pourquoi une place particulière lui a été faite au sein de la Démarche de Planification Concertée.

3.5 Conclusion

En dépit de l'absence réelle de Charte, les résultats de cette étude sont, à nos yeux très intéressants, en terme de questions soulevées et de processus déclenchés.

Par exemple, l'étude préalable à la charte, dès la finalisation du diagnostic, pointe la difficulté en terme d'opérationnalité que pose cette hétérogénéité du territoire de l'association. Devant ce constat, le groupement d'études propose de réfléchir sur différentes pistes pour la mise en œuvre de la charte et la définition de son espace d'application :

- « une structure intercommunale d'action à l'échelle du val ?
- trois structures couvrant chacune des entités plus homogènes (est, agglomération tourangelles et ouest) ;
- la Charte comme acte d'engagement mutuel sur des procédures identifiées et thématiques (ex. : Plan Local de l'Habitat) ».

Ainsi, l'étude ne tranche pas fermement entre une approche territoriale et une approche projet mais soumet l'intérêt et l'inconvénient de chacune des approches (figures 52 et 53).

²⁴² Trame du diagnostic retenue :

Connaissance de la situation d'inondabilité de la commune au regard des caractéristiques physiques de son territoire ;
Réalisation d'entretiens auprès des élus de la commune, à partir d'une grille d'entretien qui permet de dégager les enjeux de développement sur le territoire et connaître sa vulnérabilité
Visite de la commune ;
Rédaction du diagnostic en présentant la situation du territoire, la démographie, les enjeux au regard de la vulnérabilité des activités présentes sur la commune ;
Élaboration du plan d'action communal basé sur la liste d'actions établie à l'échelle du Val complétée des partenariats à envisager et des échelles de temps pour sa réalisation ;
Compte rendu des résultats et validation par les élus.

Le diagnostic pointe l'éclatement des intercommunalités qui se répartissent dans tout le val. Mais en même temps, l'étude préalable reconnaît la pertinence de l'échelon intercommunal pour une approche globale et territoriale de la réduction de la vulnérabilité devant associer communes du plateau et communes inondables. En outre, en éclaircissant le fonctionnement des territoires concernés, l'étude apporte un éclairage particulier sur la réduction de la vulnérabilité agricole ou encore touristique qui est parfois négligée par rapport à celle des enjeux bâtis ou industriels.

De plus, le diagnostic montre que la vulnérabilité de la population est très liée à la dimension culturelle du risque et que la réponse à la crise est handicapée par :

- la méconnaissance du risque notamment pour les nouveaux arrivants,
- la faiblesse de l'implication de la population dans la prise de conscience du risque.

Sensibilisation au risque et préparation de la gestion de crise doivent donc pouvoir se faire selon une vraie interaction avec la population et s'appuyer sur des réseaux sociaux existants et plus ou moins formels.

De plus, l'étude met en avant la nécessité des hiérarchisations d'actions à mener, voire la formulation d'un cadre stratégique rendu nécessaire par l'articulation voulue entre réduction de la vulnérabilité et valorisation des approches transversales et territoriales. Mais en plus de la dimension stratégique, cette démarche a particulièrement bien souligné l'importance de la gestion d'un projet et plus précisément :

- le rôle fondamental de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (force de proposition et animation tournée vers l'action) ;
- la question du temps et surtout du rythme d'un projet, entre risques d'essoufflement et négligence du temps nécessaire à la concertation ou à la décision ;
- la gestion de la diffusion de l'information et des documents produits ;
- le suivi des validations et la formalisation des consensus et des prises de décisions.

Cette démarche montre la nécessité de l'implication des acteurs locaux, à commencer par les élus, dans une approche intégrée de la prévention du risque d'inondation. Cette implication doit leur permettre d'être participants actifs d'un processus qui se développe à une échelle qu'ils maîtrisent. Ils ne peuvent se résumer à être une somme d'individus à sensibiliser en fonction de leurs responsabilités. Mais ce changement de perspective appelle d'une part à de la gestion de projet dont ils n'ont pas forcément les moyens, et d'autre part à une place active des acteurs de bassin (État, Agence de l'Eau et EP-Loire) qui doivent rester garants et animateurs de la stratégie globale.

3.6 Les études de cas et la Démarche de Planification Concertée de Bréhémont

Les deux études de cas du val de Blois et de la charte de Développement durable illustrent une certaine mise en œuvre du Plan Loire et ont été un des fondements de la Démarche de Planification Concertée en soulignant :

- la nécessité de conserver la transversalité dans l'application locale d'une stratégie globale, au risque d'une mise en œuvre rétrécissant fortement les objectifs initiaux au point d'être antagoniste avec une approche intégrée et territorialisée de la prévention du risque d'inondation
- mais en même temps, le manque de pertinence du seul l'échelon local pour générer une politique publique visant la gestion du risque d'inondation en intégrant la complexité des hydrosystèmes.

Par ces deux études de cas, on voit que les approches territoriales ou thématiques, stratégiques ou opérationnelles ne sont pas à opposer mais à mener de façon complémentaire.

Ainsi le maintien d'un lien continu et bidirectionnel entre acteurs de bassin et acteurs locaux même lors des phases opérationnelles apparaît essentiel. Car les objectifs et les responsabilités des acteurs locaux et de bassin s'imbriquent : un acteur stratégique devrait être encadrant des projets locaux en tant que garant du respect des logiques hydrauliques, et un porteur de projet local a sa place dans la construction stratégique dès lors que l'on considère comme essentielle l'intégration des stratégies émergentes.

À la lumière de ces deux études de cas, le dépassement des seules approches ascendantes et descendantes de la mise en œuvre ou de la construction d'une stratégie²⁴³ apparaît comme particulièrement pertinent en matière de gestion intégrée du risque d'inondation.

Dès lors, la mise en place de réseaux d'action publique associant acteurs de bassin et acteurs locaux sur des espaces pertinents tant en terme de prévention du risque que de fonctionnement territorial doit pouvoir apporter des solutions pour la construction stratégique comme pour la mise en œuvre. Mais la mise en place de réseaux tournés vers l'action dans le cadre de processus dynamiques associant stratégie et projets doit pouvoir s'appuyer sur des principes récurrents : organisation préalable et en cours de processus, animation prospective et active, formalisation des processus et résultats pour une meilleure diffusion, alternance de temps forts d'action et de décision et de temps « doux » nécessaires à l'appropriation, importance de l'expertise externe et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour garder pertinence et ouverture... De même, l'utilisation des données déjà existantes, la communication et le transfert de connaissances sont des processus fondamentaux et bien trop souvent négligés sur le bassin de la Loire. Néanmoins, gardons à l'esprit que l'instauration de méthodes et d'outils de gestion rendue nécessaire par la complexité de processus d'action collective peuvent paradoxalement influencer sur ce même processus au détriment des volontés et de la décision (Berry, 1983).

²⁴³ la distinction stricte entre les deux perdant de sa pertinence selon une approche de la stratégie qui fait la part belle à l'apprentissage et à l'intégration des stratégies émergentes – voir partie introductive