

La prévention des risques

A) Quel cadre réglementaire ?

1. Evolution des documents d'urbanisme et prise en compte de la vulnérabilité

Les Plans de préventions des risques ont été mis en place avec la Loi du 2 février 1995 dite loi Barnier (du nom du Ministre de l'Environnement de l'époque). Créée dans le but d'alléger les procédures de prévention et de gestion des risques (Ansel et al., 2010) elle est consécutive, comme la majorité des réglementations en matière de prévention des risques, à une série de catastrophe. Les crues de l'automne et de l'hiver 1993-1994 dans le Nord et l'Est de la France en font notamment parties (Ledoux, 2006).

Ces plans puisent leurs origines dans les différentes politiques et outils de préventions des risques du XXème siècle que la loi Barnier a abrogée. Ce sont notamment les Plans de Surfaces Submersibles (PSS), les périmètres de risque (créés avec l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme) et les Plans d'Exposition aux Risques (PER).

Les PSS ont été créés avec le décret loi du 30 octobre 1935 suite à des inondations dans le Sud-Ouest en 1930. Valant servitude d'utilité publique, ils avaient pour but de permettre un libre écoulement des crues dans le lit majeur des cours d'eau ainsi que de préserver les champs d'inondation. Les prescriptions induites par de tels zonages n'ont cependant été précisés qu'en 1952, dans la circulaire du 5 avril n°34. Celle-ci différencie des zones A où les crues sont fréquentes et importantes et des zones B où les restrictions sont moins sévères (DDE du Tarn, 2006).

On retrouve cette notion de zones lorsqu'en 1955, les articles R.111-2 et R.111-3 sont créés dans le code de l'urbanisme. Ils permettent au cas par cas, d'interdire ou soumettre à conditions la construction dans les zones inondables. Ceci ne pouvant se faire qu'à la suite de la délimitation des zones exposées au risque par le préfet ainsi qu'après enquête publique. Près de 400 périmètres comme celui-ci ont été créés jusqu'à la fin de l'année 1992.

Entre temps, un nouvel outil pour la prévention des risques aura été créé. Suite à des inondations dans les vallées de Saône, du Rhône, et de la Garonne lors de l'hiver 1981 à 1982 la loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles sera promulguée. Celle-ci met en avant la solidarité nationale et crée un système pseudo assurantiel assuré par l'Etat afin d'indemniser les victimes de catastrophes naturelles. Depuis 1982, le coût des dommages causés par ces catastrophes est remboursé aux victimes à l'aide de la collecte d'un impôt. C'est le système du CatNat.

Ce système va directement influencer sur la création des PER par le décret du 2 mai 1984, qui est aussi consécutif à de nombreuses inondations sur tout le territoire français en 1983. Sous la responsabilité de l'Etat, ces plans doivent permettre de maîtriser l'urbanisation des zones inondables. Ceci afin de limiter les dommages potentiels engendrés par une catastrophe et ainsi assurer l'équilibre financier du

CatNat. Pour se faire les PER établissent des zonages qui sont fonction de l'intensité du risque, ainsi que des règlements pour le bâti futur ou existant pour chacun de ces zonages. Leurs délimitations devant être précises, les PER deviennent des démarches lourdes et coûteuses.

A ce panel d'outils réglementaires viennent s'ajouter les Projets d'Intérêts Généraux (PIG) en janvier 1983. Ils permettent à l'Etat de demander, ou d'imposer à une commune de mettre son Plan d'Occupation des Sols (POS) en conformité avec les projets qu'à l'Etat sur le territoire de cette commune. Ceci a notamment été utilisé dans la vallée de la Loire concernant la problématique des inondations (Ledoux, 2006).

On peut observer dans la mise en place de ces différentes réglementations au cours du siècle deux types de démarches. Dans un premier temps, le but affiché est de ne pas gêner l'écoulement de l'eau dans les lits majeurs des fleuves. Les zonages B des PSS ou les zonages mis en place par l'intermédiaire de l'article R. 111-3 réglementent ainsi la construction dans ces espaces, elle est sensé être interdite ou soumise à conditions. Cependant l'état d'esprit dominant de l'époque est plutôt que l'inondabilité d'un espace lorsqu'elle n'est pas fréquente ne doit pas constituer un frein au développement de l'urbanisation. Ainsi l'Etat ne porte pas cette politique de zonage et en 1992 il n'existe que 398 zonages de type R. 111-3 et seulement 6000 km de cours d'eau sur les 270 000 km du linéaire français ont fait l'objet d'un PSS (Ledoux, 2006).

C'est la création du CatNat qui va impulser le changement de vision des réglementations françaises. Assurer la pérennité de ce système assurantiel va passer par diminuer les coûts des catastrophes naturelles, donc diminuer la vulnérabilité du bâti présent en zone inondable. Celui-ci va être soumis à différents règlements en fonction de son exposition au risque. La démarche est d'autant plus forte que des travaux de mise en conformité peuvent être exigés pour les bâtiments déjà présents. Cependant la lourdeur des procédures de mise en place de PER va avoir raison de cet outil. Les zonages devaient en effet être effectués à une échelle d'1/5000^{ème}, échelle trop précise pour des aléas dont la limite d'extension est difficile à déterminer. De plus la procédure de PER était lancée par le Préfet qui rencontrait souvent des difficultés pour faire signer les documents en résultant aux maires (Veyret, 2007).

Dans les années 1990, on a ainsi en France une superposition d'outils réglementaires concernant la gestion des risques qui ont parfois des objectifs légèrement différents (Ne pas gêner l'écoulement du fleuve ou réduire la vulnérabilité des constructions). Suite à des inondations et à une commission d'enquête parlementaire sur les risques d'inondations en 1994. La loi relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, par le décret du 5 octobre 2005 aboutit à la création du Plan de Préventions des Risques prévisibles (PPR). Celui-ci remplace donc les PSS, PER ainsi que les zonages liés à l'article R.111-3 du code de l'urbanisme.

2. Les Plans de Prévention des Risques d'Inondations (PPRi)

L'objectif affiché des PPR est donc de clarifier le système de prévention des risques français ainsi que d'assouplir et d'alléger les anciennes procédures des PER (Ansel et al., 2010). Parmi les mesures prises, le changement concernant l'échelle de réalisation des zonages se fait maintenant au 1/25 000ème et l'institution du droit d'expropriation. On ne retrouve cependant pas les dispositions concernant la possible imposition de réaliser des travaux de mise en conformité.

Suite à différentes réflexions aux niveaux international et national ainsi qu'à une série de catastrophes dans l'Aude, la Bretagne, la Somme et le Gard la loi du 31 juillet 2003 (dite loi Risques ou loi Bachelot) viens compléter le dispositif en place et lui donner de nouveaux objectifs. Ceux-ci sont au nombre de 4 :

- Développer l'approche par le bassin versant
- Développer les techniques douces
- Faire émerger des maîtres d'ouvrage
- Améliorer l'information à la population (en temps de crise et en temps normal : culture du risque).

D'autre part, depuis 2004 et la loi dite « loi de modernisation de la sécurité civile », l'élaboration d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) est rendue obligatoire pour toutes les communes soumises à un plan de prévention des risques. Ces documents ont pour but d'anticiper l'organisation d'une possible crise et de faire diffuser par les communes de l'information à leurs administrés. Règlementairement Un PCS doit à minima contenir⁶⁵ :

- Le DICRIM : le Document d'information communal sur les risques majeurs (cf Partie I-B- 2)
- Le diagnostic des risques et des vulnérabilités locales
- L'organisation assurant la protection et le soutien de la population qui précise les dispositions internes prises par la commune afin d'être en mesure à tout moment d'alerter et d'informer la population et de recevoir une alerte émanant des autorités.
- Les modalités de mise en œuvre de la réserve communale de sécurité civile quand cette dernière a été constituée

Il ne faut pas confondre les PCS avec les PCA qui eux ne sont pas obligatoires. Les Plans de continuité d'activités (PCA) rejoignent cependant les démarches du type du PCS. Partant du constat que « l'interruption ou la dégradation des services publics des collectivités peut se solder par un risque pour la santé humaine, le niveau de vie, les emplois et le développement économique du territoire »⁶⁶ ces plans visent à produire

⁶⁵ Décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de sécurité civile.

⁶⁶ CEPRI, 2011, « Bâtir un plan de continuité d'activité d'un service public, Les collectivités face au risque d'inondation », *Les guides du CEPRI*, p. 8

un document opérationnel qui permettra à la commune de gérer les situations de crise en étant capable d'assurer, même dans de mauvaises conditions, les services jugés prioritaires. Elaborer un PCA nécessite de réaliser :

- L'identification des risques auxquels sont soumis les communes et les scénarios de catastrophes possibles
- Le choix des missions à assurer en priorité
- L'analyse des besoins et des ressources disponibles pour réaliser les missions prioritaires

L'élaboration des outils de mise en œuvre de la continuité d'activité.

L'aspect technique :

La réalisation ou la révision d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRi) est décidée par l'Etat. Ce sont ses services déconcentrés, les Directions Régionales de l'Aménagement de l'Environnement et du Logement (DREAL) qui les réalisent.

D'après le Code de l'Environnement, ils sont en charge de « *délimiter les zones exposées au risque* » et d'y interdire toute construction, mais aussi de délimiter les zones exposées indirectement sur lesquelles sont présentes des constructions ou des activités qui pourraient augmenter ce risque. Concernant les terrains inclus dans ces deux types de zones, ils ont pour mission de « *définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises* » par les responsables de ceux-ci – collectivités, particuliers... – ainsi que de définir les conditions d'utilisation des biens qui s'y trouvent (Code de l'Environnement, article L 562-1).

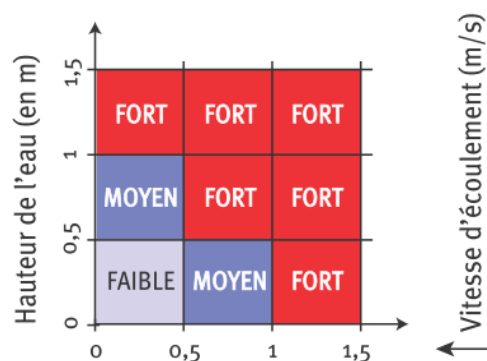


Figure 5 : Qualification de l'aléa, défini de manière classique
Source : Douvinet et al., 2011, p. 40

A titre d'exemple le PPRi du Val de Tours-Val de Luynes de 2001 contient deux types de zones : les zones A où l'aléa est fort, qui sont à préserver de toute nouvelle urbanisation et les zones B qui sont des « *zone(s) inondable(s) déjà urbanisée ou aménagée en aléa faible, moyen ou fort [...]* » pour lesquelles l'un des objectifs est notamment d'empêcher la densification (PPRi Val de Tours – Val de Luynes, 2001).

Les zones peuvent aussi être redécoupées en secteurs. Un règlement est attribué pour chaque secteur. Il indique notamment les interdictions, les mesures qui s'appliquent au bâti et activités existantes, les projets admis ainsi que les recommandations.

Zone A : Zone inondable peu ou pas urbanisée ou aménagée	Aléa Faible Aléa Moyen Aléa Fort Aléa Très Fort	A1 A2 A3 A4
On distingue de plus les secteurs fréquemment et directement touchés par les crues par la lettre a : A1a, A2a, A3a		
Zone B : Zone inondable déjà urbanisée	Aléa Faible Aléa Moyen Aléa Fort	B1 B2 B3
On différencie certains secteurs en fonction du type de bâti présent :		
• b → « secteurs à forte densité de constructions et d'habitants » ex : B1b • s → « secteur [...], à parcellaire étroit dominant et maisons de ville » ex : B1s		

Figure 6 : Classification des secteurs du PPRI Val de Tours - Val de Luynes

Réalisation : Daluzeau J. & Oger C.

Les calculs permettant de déterminer les possibles impacts d'une crue ainsi que les cartographies qui les accompagnent sont réalisés au sein des DREAL, ils sont notamment basés sur les crues dites centennales – crues dont la probabilité d'occurrence dans une année est de 1/100. D'autres paramètres, notamment hydrographiques sont pris en compte. Cependant le détail de ceux-ci ainsi que les modèles et formules utilisées restent le plus souvent uniquement connus des ingénieurs de l'Etat.

Une fois les résultats présentés dans les projets de PPRI, on constate souvent les problèmes posés par la verticalité du processus lorsque les élus locaux contestent logiquement les conséquences pratique de calculs dont ils n'ont pas les détails (Chiappero et al., 2001). Ces conséquences sont d'autant plus contestées que les plans de préventions des risques d'inondations valent servitude d'utilité publique et sont annexés aux documents d'urbanisme (Code de l'environnement, article L 562-4). Une fois que le document est approuvé par arrêté préfectoral, suite à une enquête publique et aux avis des élus municipaux, les maires doivent mener leurs politiques de développement en prenant en compte ces nouvelles contraintes. Il n'est donc pas rare qu'une commune porte plainte contre l'Etat lorsqu'elle les estime injustifiées.

3. La concertation entre l'Etat et les collectivités locales

La fermeté des Plans d'Intérêt Généraux

Lors de la mise en place de Projets d'Intérêt Général par l'Etat (PIG), Il n'y a pas eu de concertation ou d'information dynamique pour leur réalisation et leur apparition et notamment leur contenu a créé un effet de surprise. L'Etat durcissant radicalement les normes de constructions en zone inondable. Les communes concernées se sont

trouvée démunies n'ayant pas, dans la procédure, leur mot à dire. Certaines d'entre elles se sont alors réunies pour former des associations et ainsi mieux faire face aux décisions de l'Etat. Elles ont mis en commun leurs moyens techniques, leurs connaissances et leurs expériences de contentieux. Le conflit est devenu pour les communes un moyen d'obliger le dialogue, même s'il menait parfois jusqu'au tribunal administratif. Ce cas de figure a notamment eu lieu en 1995 Lorsque l'Association de Défense des Communes Riveraines de la Loire a porté plainte contre l'Etat lors de la mise en place d'un PIG sur leur territoire.

En 1992, les communes concernées par ce PIG sur le Val de Loire s'étaient rassemblées derrière Saint Pierre des Corps et ont pu à terme, sortir du schéma habituel de l'Etat qui impose et des communes qui subissent (Chiappero et al., 2001).

Les PPRI, l'ouverture à la concertation

Lorsque l'état a mis en place les premiers PPRI, certaines communes qui étaient totalement en zone inondable ont, du jour au lendemain, vu leur droit à construire (et donc leur levier de développement) potentiellement disparaître sous prétexte de leur exposition aux risques. De nombreuses communes se sont alors opposés aux projets des Directions Départementales des Territoire. Certaines, fortes de leurs expériences dans les procédures de PIG ont de suite pu entamer le dialogue. Saint Pierre des Corps, président l'Association de Défense des Communes Riveraines de la Loire, ainsi que les autres membres de l'association ont fait parti de celles-ci (B. Rivière, entretien du 17 Avril 2012).

Par la suite, jugée trop descendante (l'Etat impose des contraintes aux communes qui doivent les mettre en œuvre telles quelles), et trop focalisée sur le contrôle de l'occupation des sols, la procédure des PPRI a souvent été remise en cause par le monde scientifique (Barroca & Hubert ; 2006) la concertation des services de l'Etat était alors possible mais non obligatoire. Ce jusqu'en 2003 où la Loi Bachelot en modifiant l'article L. 562-3 du code de l'environnement, a institutionnalisé la concertation avec les « collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés »⁶⁷. Cependant les modalités de cette concertation ci sont fixées par le Préfet et donc variables d'un département à un autre.

Article 62 de la loi du 30 juillet 2003

Au début de l'article L. 562-3 du code de l'environnement, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

" Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles.

" Sont associés à l'élaboration de ce projet les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés. "

⁶⁷ Article 62 de la loi du 30 juillet 2003

Les concertations ont maintenant lieu tout au long du projet. Cependant lorsque vient la phase du zonage, de véritables négociations se font autour de certaines zones ou de certains projets. Lorsqu'elles le peuvent les communes pour qui le projet de PPRi serait trop contraignant, font appels à des techniciens ou des bureaux d'études afin de par exemple recalculer les aléas, ou d'exploiter les marges d'erreurs des calculs.

C'est le cas du projet de nouveau PPRi du Val de Loire – Val de Luynes pour lequel, dans le cadre de la prise en compte de la rupture possible des digues, des négociations ont lieu sur la hauteur de digue à prendre en compte. Celle-ci influant sur la création d'une zone inconstructible autour de ces ouvrages (F. Tallois, entretien du 24 février 2012).

Contredire les données de l'Etat nécessite donc de posséder des moyens techniques et scientifiques au moins équivalents, si ce n'est supérieurs, à ceux possédés par les services de l'Etat. Ainsi s'opère une discrimination entre les petites communes sans moyens, ne pouvant contester les zonages établis par la DREAL, et les plus grosses disposant de moyens financiers leur permettant d'engager ou de solliciter des experts, voire d'aller jusqu'au procès en tribunal administratif. L'inégalité entre petites et grosses collectivités territoriales se traduit notamment autour de la question des « dents creuses ». La construction dans ces espaces urbains non encore construits entourés de parcelles bâties (Gauthiez, 2003) est souvent autorisée alors que les extensions spatiales ne le sont pas. Les petites communes qui disposent rarement de tels espaces sont donc désavantagées (Douvinet et al., 2011).

Les associations de communes abordées précédemment sont une façon efficace de mutualiser les moyens et de permettre ainsi aux plus petites municipalités de bénéficier d'une force de réponse face à l'Etat.

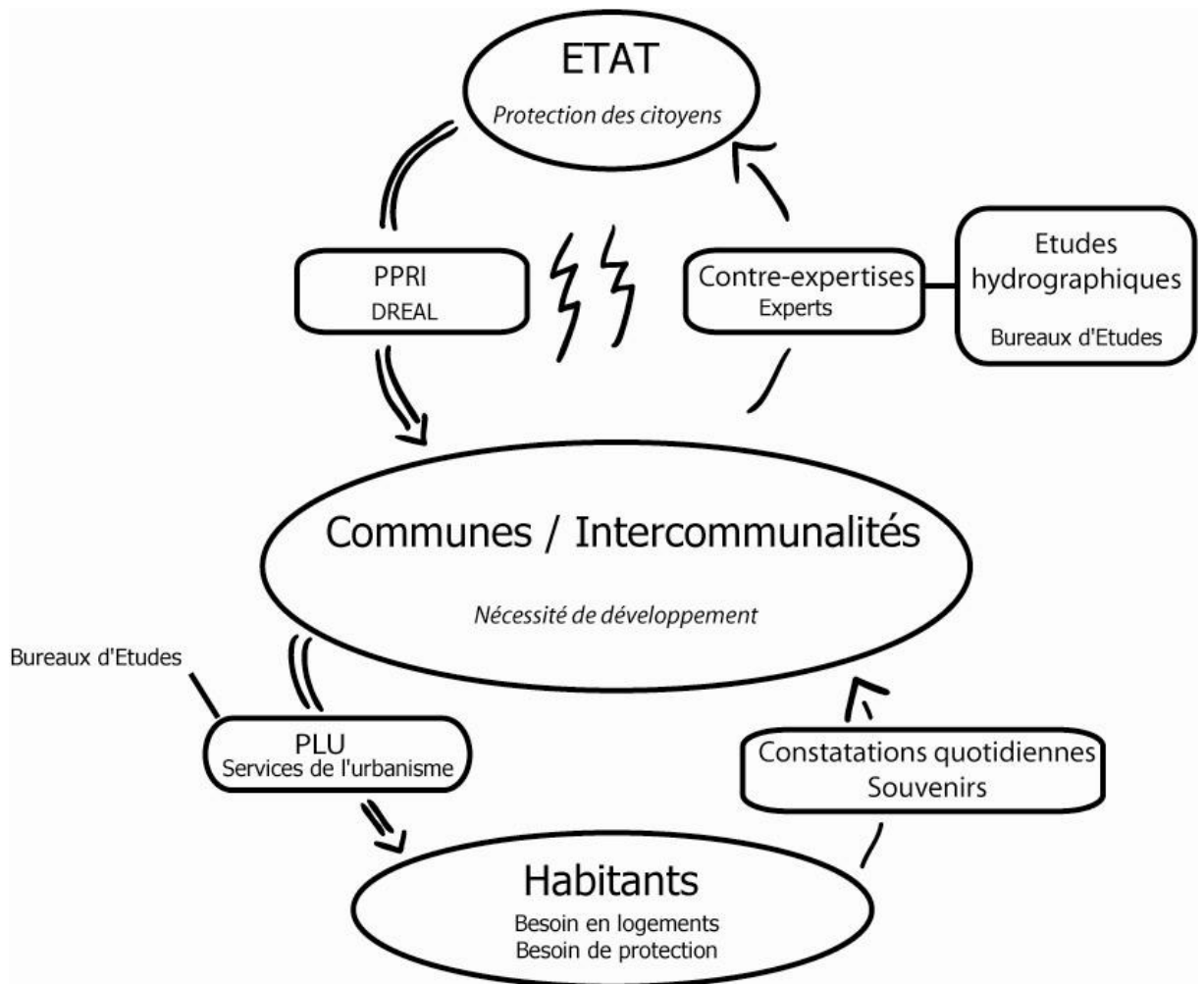


Figure 7 : Processus de mise en place d'un PPRi et négociations
Réalisation : Oger C.

A travers ces négociations on constate que l'Etat n'a plus le monopole de la connaissance et que les communes s'organisent et usent de savoirs techniques et scientifiques afin de pouvoir mener leur développement à bien.

B) Quelle place pour la population dans la prévention des risques ?

1. L'impact des PPRi sur les documents d'urbanisme

Si la population est absente des concertations touchant aux procédures de prévention des risques, elle est pourtant concernée en premier lieu par les conséquences qui en découlent concernant sa sécurité comme sa manière d'occuper le territoire. Avec la fin de la lutte purement technique contre les inondations et la prise de conscience des limites des mesures purement structurelles, la prévention des

risques favorise maintenant les mesures visant à gérer et à contrôler l'occupation des sols (Scarwell, 2007).

Une fois arrêtés par le Préfet, les PPRI valent servitude d'utilité publique. C'est-à-dire que les prescriptions faites dans ces documents s'imposent à tous les documents d'urbanisme. Ainsi, dans chaque nouveau Plan Local d'Urbanisme (PLU) on doit retrouver pour chaque espace soumis au zonage d'un PPRI les prescriptions qui lui correspondent. Par ailleurs la carte complète des zonages est disponible dans les PLU. Ainsi, le zonage du PPRI Val de Tours-Val de Luynes est annexé au PLU de Tours.

Cependant pour une grande partie des villes soumises au risque d'inondation celui-ci n'est pas présent à l'esprit des habitants et des élus. Les problèmes du quotidien prennent souvent le dessus sur l'éventualité d'une catastrophe, surtout lorsqu'il n'y a pas eu d'événements majeurs dans un passé proche. Ainsi, lorsqu'une ville n'a plus que des terrains inondables pour se développer et qu'elle a fait le choix de maintenir sa population à un nombre constant afin de pouvoir garder ouverts des écoles, crèches ou services, le risque encouru par la localisation de ses projets de logements passe au second plan. Les risques sont donc régulièrement peu mis en avant dans les documents d'urbanisme (Douvinet et al, 2011). Le PLU de Tours en est un bon exemple puisque concernant les zones inondables il se contente de renvoyer le lecteur vers le PPRI qui lui est annexé pour connaître les modalités de construction ou non dans ces zones.

Dans d'autre cas on peut même constater une interprétation assez libre des limites de zones (Ansel et al., 2010) qui permet ainsi à certains projets ayant pu être contrariés par exemple, par un classement en zone d'aléa fort de voir tout de même le jour. Dans son livre *La gestion du risque inondation*, Bruno Ledoux constate qu'en près de 150 de prévention des inondations l'urbanisation en zone inondable n'a pas été maîtrisée⁶⁸. D'autre part l'outil PPRI ne résout pas selon lui tous les problèmes liés à l'urbanisation et au risque puisqu'il se limite à interdire la construction dans certaines zones, ceci afin d'assurer la pérennité financière du système CatNat. Les PPRI participent à la réglementation de l'urbanisme d'une ville alors qu'ils ne sont pas les outils adéquats.

Lorsque cette inadéquation mène à de grandes divergences entre les projets et la réglementation imposée par le PPRI ceux-ci sont parfois transgressés. Si dans son article 40-5, la loi Barnier prévoit des peines applicables en cas de non respect des prescriptions d'un PPRI la question des moyens de contrôle et d'application réelle de ces peines peut se poser.

On a pu constater que si la population est absente des concertations autour des PPRI elle est cependant concernée par ses conséquences. En matière d'urbanisme notamment, c'est tout le développement des communes qui est impacté. Si celui-ci s'arrête, un certain nombre de services publics sont touchés. Les Maires subissent donc une pression de la part de leurs administrés qui préfèrent généralement limiter les contraintes sur leurs terrains et constructions et qui souhaitent garder un bon niveau de services. Les réglementations induites par le PPRI sont donc souvent relayées au second plan voir transgressées. Ceci est accentué par le fait que les PPRI

⁶⁸ Ledoux B., 2007, *La gestion du risque inondation*, Editions Tec & Doc, Lavoisier, Paris, p. 313

sont déconnectés des politiques d'urbanisation des villes, leur servitude d'utilité publique permet à l'Etat de se déresponsabiliser mais le lien avec les documents d'urbanisme est souvent dur à faire pour les communes (Barroca et Hubert, 2006). De plus, les sanctions liées au non-respect des dispositions prises par un PPRI sont rares et difficiles à mettre en place envers les collectivités, comme envers les particuliers qui ont aussi leurs parts de responsabilités.

2. La responsabilisation de l'individu comme objectif

Dans le domaine de la prévention des inondations, la responsabilité des habitants exposés à un risque est sollicitée dans deux cas.

Le premier est celui évoqué auparavant avec la transposition dans les documents d'urbanisme des réglementations liées aux zonages des PPRI. Celles-ci contiennent des recommandations sur les nouvelles constructions. Les permis de construire en zones inondables doivent donc être en conformité avec les règlements du PPRI, ce qui se traduit généralement par des contraintes sur le coefficient d'occupation des sols afin de laisser l'eau s'écouler, sur la présence d'un étage hors d'eau ou encore sur la création d'un vide sanitaire sous la maison afin de la rehausser (J. Le Tarnec, entretien du 05 avril 2012). La première des responsabilités des administrés est donc de respecter ces prescriptions afin de limiter les dangers auxquels il s'expose. Ne pas le faire peut théoriquement entraîner une absence d'indemnisation en cas de catastrophe, les contrôles sont cependant rares. Dans la commune de Berthenay, complètement soumise au risque inondation, les maisons doivent par exemple être rehaussées à 50 cm au dessus du sol et posséder une pièce habitable à l'étage avec des ouvertures.

Le deuxième cadre dans lequel est sollicitée la responsabilité des citoyens est celui du DICRIM : le Document d'information communal sur les risques majeurs. Obligatoire pour les communes soumises à un PPR, ce document contient des informations concernant tous les risques auxquels sont soumis les administrés ainsi que des informations sur les signaux d'alertes annonçant une catastrophe et les réactions, les bons comportements à avoir en cas de crise.

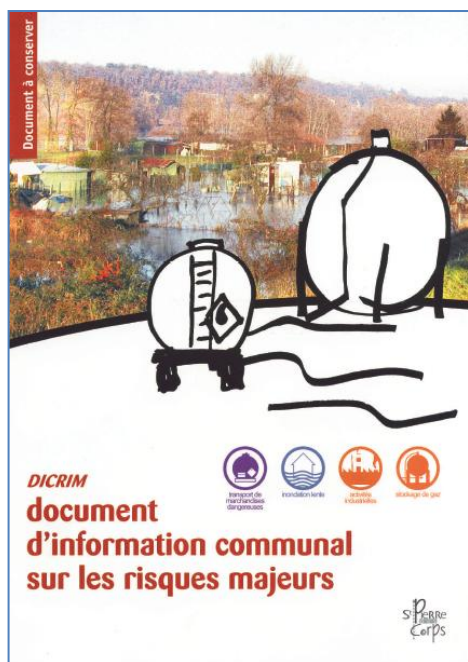


Figure 8 : Première page
DICRIM de St Pierre-des-Corps



Figure 9 : Que faire face à un risque d'inondation ?
DICRIM de St Pierre-des-Corps

Ainsi les administrés sont sensés être parés à l'éventualité d'une catastrophe et être capables d'adopter un comportement adéquat. Malheureusement c'est loin d'être le cas pour toutes les personnes soumises au risque d'inondation. Lors de son projet de fin d'étude, *La perception du risque d'inondation par les habitants des zones inondables*, Laura Roche a, suite à des questionnaires aux habitants de zones inondables, constatée que seuls 15% d'entre eux connaissaient et avaient lu le DICRIM de leur commune. Elle a par ailleurs pu mettre en exergue 4 types de comportements concernant les habitants de telles zones :

- Les habitants qui ignorent le risque, qui n'y pensent pas et ne recherchent pas d'informations supplémentaires sur celui-ci
- Les habitants qui nient le risque. Celles-ci qui connaissent le risque mais pensent ne pas (ou peu) y être exposé d'après ce qu'elles constatent de leurs vies quotidiennes ou qui en ont peur mais qui préfèrent ne pas y penser
- Les habitants qui délèguent la responsabilité. Connaissant les gestes de survie de base (notamment se réfugier à l'étage) ils arrêteraient là leur travail, considérant l'Etat et les maires comme responsables de leur sécurité.
- Les habitants préparés au risque d'inondation. Ceux-là ont une bonne connaissance du risque, des mesures de préventions, ils surveillent et anticipent la montée des eaux pour protéger leurs biens et évacuer les logements. Ils assument le fait d'habiter en zone inondable en adaptant leurs habitations et leurs comportements.

Dans son travail, elle a ainsi pu mettre en exergue la nécessité d'une appropriation par les habitants des informations concernant les risques qu'ils encouraient. La seule connaissance de l'existence de ces risques n'étant pas suffisante (Roche, 2010).

Même s'il est à l'échelon le plus bas d'un processus très vertical, le citoyen lambda a, lui aussi, son rôle à jouer dans la prévention des risques. Afin de participer à la sécurité de ses biens voir de sa vie, il lui appartient de mettre en place les prescriptions des PPRI. D'autre part sa responsabilité est engagée dans la connaissance qu'il est préférable qu'il ait concernant les DICRIM et donc les risques qui l'entourent. Cependant on a pu constater que si un certain nombre de personnes avaient connaissance de l'existence de risques, peut se les étaient vraiment appropriés. Or, au cours des différentes catastrophes qu'à pu connaître le monde occidental, on s'est rendu compte de l'impact de l'action de groupe lors de la prise de risque et de la phase de crise. Plus la perception des risques est améliorée, meilleure est l'efficacité des politiques de prévention et de gestion des risques. (Goutx, 2012). C'est pourquoi diverses instances internationales ont développées des réflexions autour de la culture du risque.

3. La culture du risque, enjeu et conséquence des politiques de prévention des inondations

Souhaité par la loi Bachelot et encouragé par les différentes institutions internationales, le développement de la « culture » du risque fait cependant face en France à un problème majeur, aucune définition de ce qu'elle représente et de son contenu potentiel n'est donnée (Goutx, 2012). Même le cadre d'action de la conférence de Hyogo *Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, la culture du risque n'est pas définie, on lui préfère la « culture de la prévention⁶⁹ » ou la « culture de la résilience⁷⁰ » ce qui n'est pas forcément plus intelligible. Le monde scientifique nous apporte cependant une définition, notamment via De Vanssay : « on entend par culture du risque, un ensemble d'éléments : normatifs et évaluatifs, savoirs et éléments techniques, croyances, valeurs pratiques »⁷¹. La définition laisse évidemment entendre qu'il n'existe pas qu'une culture du risque et que chacun, en fonction des normes, des savoirs, et des croyances qu'il possède, a sa propre culture du risque. On peut cependant se permettre d'extrapoler, à partir de ces éléments, ce que serait une culture du risque d'inondations à développer telles que le souhaite les législateurs. Elle se rapprocherait alors la connaissance des hauteurs d'eaux possibles, de leurs impacts sur le territoire, des différentes règles de sécurité à appliquer et des comportements à avoir en cas de catastrophes. Le tout étant, lors de choix pouvant impacter son exposition au risque

⁶⁹ ONU 3, 2005, *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, A/CONF.206/6, 25 pages. p. 11, III-A-i)

⁷⁰ III-B-2-17

⁷¹ (De) Vanssay B. (1998). La culture du risque. Colloque de Niort, 16 octobre 1998

(comme les modifications de logements) de ne jamais négliger l'éventualité d'une crue.

Si le développement important d'une culture du risque semble être un objectif à atteindre pour les pouvoirs publics, il semblerait que les actions qu'ils mènent lors des PPRI ou lors de la mise en place de documents ou de projets d'urbanisme ne soit pas toujours de nature à la servir. Lors de la mise en place de PPRI il a pu exister quelques irrégularités lors de la procédure réglementaire ou pour le zonage en découlant (Ansel et al., 2010). Ces actions peuvent avoir un impact négatif sur la culture du risque des habitants car celle-ci est très liée à l'attitude des services publics. Dans son rapport, Laura Roche explique notamment que l'urbanisation d'une zone jusque là considérée comme inondable fait apparaître le risque d'inondation aux habitants de manière diminuée. A Tours, l'urbanisation du quartier des deux lions, a donnée lieu à d'importants travaux de terrassement afin de l'élever au dessus du niveau des plus hautes eaux connues. La population n' pas forcément su que ces travaux avaient été réalisés et est de plus partie du postulat que « Les autorités censées assurer la sécurité de la population ne la mettraient pas volontairement en danger », l'estimation faite du risque est donc devenue plus faible (Roche, 2010).

Le lien entre les PPRI et la culture du risque ne s'arrête pas là. Etant donné que malheureusement, beaucoup de PPRI ont été montés suite à des catastrophes et que d'autres devront attendre la survenue d'une crue majeure pour être mis en place (Douvinet et al., 2010) on peut se dire que lors de la création d'un PPRI et dans le futur la culture du risque sera présente sur le territoire. Cependant, de récents travaux ont montrés que, sur les territoires soumis à un zonage réglementaire en matière de prévention des risques depuis plus de 5 ans, la perception et la connaissance du risque n'était pas forcément élevée (Barroca et Hubert, 2006). On s'aperçoit alors que des mesures d'accompagnement (absentes pour le moment) et de suivi auprès des décideurs locaux et de la population post PPRI seraient nécessaires pour bien développer la culture du risque sur un territoire. Des actions visant à développer cette culture ont déjà été mises en place dans différents territoires. Elles sont cependant ponctuelles et isolés la plupart du temps. La préfecture d'Indre-et-Loire avait par exemple réalisé une opération « Bandeaux Bleus » et 2003.



Figure 10 : Opération « Bandeaux Bleus », menée par la préfecture de l'Indre-et-Loire Octobre 2003 - Crédit Prévention2000

Le développement de la « culture du risque », bien qu'étant encore un concept peu explicite est aujourd'hui souhaité par la communauté internationale ainsi que la législation française. Celle-ci ne passe cependant pas uniquement par de l'information ou de la sensibilisation mais dépend aussi de l'attitude et des agissements des pouvoirs publics en matière de prévention des risques et de gestion de l'urbanisme. En plus des actions de sensibilisation, des réflexions doivent être menées sur l'impact des PPRI et leur suivi.

C) Résilience et prévention des risques en France

1. Des influences internationales

Le concept de résilience a fait son entrée dans les politiques gouvernementales via la scène internationale. Selon André Dauphiné et Damien Provitolo « Lors de la décennie internationale pour la réduction des catastrophes naturelles (IDNDR⁷² 1990-1999), l'ONU⁷³ a encouragé la prise en compte de la résilience pour améliorer la gestion des crises » (Dauphiné & Provitolo, 2007). Il est cependant nécessaire de nuancer ces propos. Si l'on observe l'ensemble des résolutions⁷⁴ prises par l'Assemblée Générale de l'ONU concernant la prévention et la gestion des risques d'inondations, la notion de résilience n'apparaît qu'en 1999, on parle surtout de réduction de la vulnérabilité. La résilience est citée pour la première fois dans le rapport du secrétaire général : *Recommandations concernant les arrangements institutionnels relatifs aux activités de prévention des catastrophes menées par les organismes des Nations Unies après la clôture de la Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles* (ONU 1, 1999). Le terme est ensuite utilisé dans un deuxième rapport du secrétaire général : *Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles : arrangements consécutifs*. Ce second rapport « présente la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, qui servira de cadre aux futures activités menées à l'échelle du système des Nations Unies dans ce domaine » (ONU 2, 1999). Dans les deux cas la résilience n'est citée qu'une seule fois, la première comme conséquence d'une meilleure gestion et prévention, la seconde comme objectif à atteindre. Fait notable si les versions anglaises contiennent le terme de « resilience », celui-ci est absent des versions françaises.

⁷² International Decade For Natural Disasters Reduction

⁷³ Organisation des Nations Unies

⁷⁴ L'ensemble de ces résolutions est disponible sur le site internet de l'ISDR (International Strategy for Disasters Reduction) à l'adresse suivante <http://www.unisdr.org/we/inform/resolutions-reports/disaster-reduction-mandate?p=2>, consultée le 27 février 2012

Rapports du Secrétaire Général	Version anglaise	Version française
Recommandations concernant les arrangements institutionnels relatifs aux activités de prévention des catastrophes menées par les organismes des Nations Unies après la clôture de la Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles p.6 paragraphe 15	<i>Disaster reduction provide a strategic opportunity for humanitarian assistance to formulate concerted approaches wich include measures of prevention, preparedness and response, as well as rehabilitation and reconstruction leading to a higher level of community disaster resilience. Disaster reduction thus offers a real opportunity to effectively link the humanitarian and sustainable development constituencies in their efforts to achieve social and economic stability</i>	<i>La prévention des catastrophes fournit à l'assistance humanitaire l'occasion unique de définir des approches concertées embrassant la prévention, la planification préalable des secours, les interventions elles-mêmes, le relèvement et la reconstruction, en ayant pour but d'accroître la capacité des communautés de réagir face aux catastrophes. Elle permet donc réellement d'établir des liens entre les différents partenaires de l'action humanitaire et du développement durable dans leur action au service de la stabilité sociale et économique.</i>
Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles : arrangements consécutifs p.2 paragraphe 7	<i>The main objectives of the Strategy are: (a) to enable communities to become resilient to the effects of natural, technological and environmental hazards, thus reducing the compound risk posed to social and economic vulnerabilities within modern societies; and (b) to proceed from protection against hazards to the management of risk, by integrating risk prevention strategies into sustainable development activities.</i>	<i>Les principaux objectifs de la Stratégie sont de a) permettre aux collectivités de s'adapter aux effets des risques naturels, technologiques et environnementaux en limitant la menace que ces derniers représentent, au plan économique et social, pour les sociétés modernes; et b) passer de la protection contre les risques à la gestion des risques, en intégrant la prévention des risques dans les activités de développement durable.</i>

Jusqu'en 2005, le terme de « résilience » bien que présent dans les versions anglaises des résolutions de l'ONU sera absent des françaises. N'apparaissant que peu de fois dans les résolutions, il est interprété. Dans le *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes* en revanche, apparaissant 11 fois dans ce document rédigé lors de la 9^{ème} conférence mondiale sur la prévention des risques et des catastrophes le terme de « resilience » est traduit par celui de « résilience » en français. Sa définition avait été élaborée en 2004 par le Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ONU 3, 2005) :

«Aptitude d'un système, d'une collectivité ou d'une société potentiellement exposé à des aléas à s'adapter, en opposant une résistance ou en se modifiant, afin de

parvenir ou de continuer à fonctionner convenablement avec des structures acceptables. La résilience d'un système social est déterminée par la capacité de ce système à s'organiser de façon à être davantage à même de tirer les enseignements des catastrophes passées pour mieux se protéger et à réduire plus efficacement les risques»⁷⁵

Buts stratégiques du cadre d'action de Hyogo :

« a) Tenir compte de façon plus efficace des risques de catastrophe dans les politiques, plans et programmes relatifs au développement durable à tous les échelons, en privilégiant la prévention, l'atténuation des effets, la préparation et la réduction de la vulnérabilité;

b) Mettre en place, à tous les niveaux, notamment au niveau des collectivités, les institutions, mécanismes et capacités qui peuvent aider systématiquement à accroître la résilience, face aux aléas, ou les renforcer s'ils existent déjà;

c) Envisager systématiquement la réduction des risques aux stades de la conception et de l'exécution des programmes destinés à aider les collectivités frappées par une catastrophe à se préparer aux situations d'urgence, à y faire face et à se relever. »⁷⁶

C'est donc à partir de cette conférence que le concept de résilience prend son essor sur la scène internationale, il devient l'une des priorités de la décennie 2005-2015 (ONU 3, 2005) : l'ISDR – International Strategy for Disasters Réduction⁷⁷

2. Un concept qui se développe aussi au sein de l'Union Européenne

Au sein de l'Union Européenne, la Directive Inondation, approuvée en septembre 2007 et entrée en application au mois de novembre de la même année a pour objectif d'améliorer la gestion du risque inondation partout en Europe. Si la Directive ne contient pas le terme de résilience, selon le Centre Européen de Prévention du Risque Inondation, « La Directive représente une (r)évolution de l'approche des inondations, en mettant l'aménagement, l'économie et la résilience des territoires au premier plan, à côté de la sécurité des populations »⁷⁸

⁷⁵ ONU, 2005, *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, p.9

⁷⁶ ONU, 2005, *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, p.9

⁷⁷ Stratégie internationale de prévention des catastrophes.

⁷⁸ CEPRI 2 – Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation, date inconnue, *Transposition de la directive inondation*

Cette directive impose aux Etats membres :

- L'évaluation préliminaire des aléas et des enjeux humains, économiques et environnementaux.
- La cartographie des zones inondables par rapport aux crues décennales, centennales et aux crues extrêmes. Cette cartographie doit notamment prendre en compte la vitesse de l'eau, le nombre d'habitants potentiellement touchés ainsi que les dommages économiques et environnementaux potentiels.
- Un plan de gestion à l'échelle du district hydrographique, comportant une stratégie de prévention, protection et de préparation aux situations de crises.

Les différences avec le système français du PPRI se situent notamment dans la première et la troisième étape. En effet la cartographie actuelle ne prend pas en compte les enjeux du territoire et se limite à étudier les aléas, les plans de gestions proposés quant à eux sont beaucoup plus ambitieux que les PPRI, englobant tous les aspects de la gestion des inondations, prenant en compte l'occupation des sols et l'environnement et allant même jusqu'à encourager à un développement durable des territoires (CEPRI 1, date inconnue).

Les évaluations devaient être réalisées pour la fin de l'année 2011, les cartographies pour celle de 2013 et les plans de gestion pour décembre 2015

D'autre part, une étude sur la résilience des villes face aux inondations a été lancée par la commission européenne. 8 villes (dont Orléans et Paris) travaillent ensemble à l'amélioration du traitement des problèmes d'inondations dans les zones urbaines. Ce projet, lancé en 2008, porte l'acronyme « FloodResilienCity ».

3. La résilience en France, un concept malmené

La transposition de la Directive inondation dans le droit français ne satisfait pas. Le 8 juillet 2011 le président du CEPRI a adressé, en collaboration avec 11 associations de collectivités territoriales, une lettre au Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement. Elle souhaite une intégration plus poussée de la Directive et « proposent de changer de regard et de pratique ; elles considèrent nécessaire une révolution sensible de l'approche, pour passer à une démarche intégrée pour limiter les impacts dommageables pour les territoires et faciliter un rapide retour à la normale, après les événements graves qui surviendront un jour » (cf Annexe 2). Dans cette lettre les collectivités affirment leur volonté d'être associée à la démarche de gestion des inondations et souhaitent « *changer la gouvernance pour mettre les acteurs de l'aménagement du territoire au cœur de la prévention des inondations* ». Le plus important cependant est le fait qu'on constate ici que le risque est considéré comme connu et accepté : « les événements graves qui surviendront un jour ».

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, qui transcrit la Directive européenne dans le droit français ne révolutionne pas, en effet, la prévention des risques telle qu'elle

était faite jusque là. L'article L566-6, relatif à la cartographie des zones inondables n'aborde aucunement le problème des enjeux des territoires :

Article L566-6

Créé par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 221

« L'autorité administrative arrête pour les territoires mentionnés à l'article L. 566-5 les cartes des surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation, avant le 22 décembre 2013. Ces cartes sont mises à jour tous les six ans. Elles peuvent être modifiées autant que de besoin par l'autorité administrative »

Concernant les plans de gestion, l'article L566-7 identifie 4 grandes mesures :

[...]

Pour contribuer à la réalisation des objectifs du plan de gestion des risques d'inondation, des mesures sont identifiées à l'échelon du bassin ou groupement de bassins. Ces mesures sont intégrées au plan de gestion des risques d'inondation. Elles comprennent :

1° Les orientations fondamentales et dispositions présentées dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau en application de l'article L. 211-1 ;

2° Les dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, qui comprennent notamment le schéma directeur de prévision des crues prévu à l'article L. 564-2 ;

3° Les dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée;

4° Des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.

[...]

Outre le fait que la teneur des mesures n'est pas explicitée et qu'elle reste à l'appréciation des institutions impliquées dans les plans de gestion, on constate l'absence d'une idée forte de la Directive inondation.

« Les États membres définissent des objectifs appropriés en matière de gestion des risques d'inondation pour les zones répertoriées[...]en mettant l'accent sur la réduction des conséquences négatives potentielles d'une inondation [...] »⁷⁹

Pour le CEPRI un des enjeux de la directive est là, ne plus considérer les inondations, mais plutôt les conséquences, les dommages qu'elles peuvent engendrées, comme la source du problème. Cette approche permet de réfléchir non pas à la limitation des dégâts lors d'une potentielle inondation, mais à l'existence potentielle de dégâts lors d'une inondation et ainsi d'apprécier plus justement le bien fondé d'une telle localisation pour le bâti.

D'autre part, l'article L-566-7 nous permet, dans le point 4, de trouver le mot résilience dans le Code de l'Environnement c'est sa seule présence dans un texte réglementaire et on peut s'interroger sur la précision affichée par rapport à « des dispositions concernant [...] la résilience ».

Ce n'est cependant pas sa seule utilisation dans les textes officiels. Le Plan de Submersions Rapides (PSR) est un plan interministériel qui vise à encourager le développement sur les territoires de projets de prévention des risques liés aux submersions marines, aux inondations par ruissellement ou crues soudaines et aux ruptures de digues fluviales ou maritimes. Ce plan contient 4 axes et le quatrième est : « Améliorer la résilience des populations aux submersions rapides (la culture du risque et les mesures de sauvegarde) » (MEDD, 2011). Voici la description de cet axe :

« Cet axe traite de la culture du risque comme préalable nécessaire à la résilience des populations à une submersion rapide.

La compréhension du phénomène et la maîtrise des bons comportements à tenir, dans les mesures de sauvegarde, sont les clés d'une confiance partagée. »

MEDD, 2011, « Plan submersions rapides – Submersions marines, crues soudaines et ruptures de digues », p.37

Dans la suite de cet axe sont détaillées des actions visant à mieux connaître le risque (recherche scientifique), à valoriser l'information préventive et l'éducation au risque, à développer la mémoire des catastrophes passées et enfin à développer les outils actuels de mise en sûreté tel que le plan communal de sauvegarde.

On retrouve ce lien entre résilience et mise en sûreté sur le site internet du MEDD (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Resilience-et-mise-en-surete.html>). A cela est aussi associée la responsabilisation du particulier.

Troisième et dernier exemple, Dans le rapport 2010 du délégué au risque majeur, la Direction Générale de la Prévention des Risques cite beaucoup le concept de résilience. Un tiers du rapport y est consacré et c'est la notion de « culture du risque » qui apparaît comme élément déterminant de cette résilience. Plus la culture du risque serait développé, plus chacun aurait conscience de ses responsabilités et les assumerait lorsque nécessaire. « Renforcer notre résilience répond donc à l'objectif

⁷⁹ UE – Union Européenne, 2007, « DIRECTIVE 2007/60/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL », *Journal officiel de l'Union Européenne*, chapitre 4 - paragraphe 7 – article 2

de sûreté et de sécurité comme droit humain fondamental assuré par la responsabilisation individuelle et collective » (DGPR, 2011).

Le concept de résilience urbaine est donc à l'origine un concept anglo-saxon qui s'est au fur et à mesure imposé dans les réflexions internationales au point de devenir un objectif en tant que tel lors de la conférence de l'Organisation des Nations Unies de Hyogo en 2005. Une fois atteint ce niveau de décision, il a donc influencé toutes les politiques qui en dépendaient. Ainsi le concept de résilience, bien que non-nommé, trouve une forte résonance dans la Directive inondation de l'Union Européenne. L'application de celle-ci sur le territoire français n'a cependant pas résulté en une pareille prise en compte et la résilience s'attache maintenant dans les politiques publiques à la culture du risque ainsi qu'à la mise en sécurité notamment à travers les plans communaux de sauvegarde. On a ainsi une volonté de responsabilisation des communes et des citoyens face aux risques qu'ils encourent. On peut alors se demander si le développement de la résilience en France n'est pas orienté vers une déresponsabilisation de l'Etat ?

D) Bilan

Au cours du 20^{ème} siècle on a de multiples et importantes évolutions en matière de prévention et de gestion du risque en France. Partant de l'objectif de laisser se faire l'écoulement des cours d'eau dans leurs lits majeurs on en arrive en 1984 à un panel d'outils règlementaires. Jusqu'à cette date, les inondations possibles de territoires ne devaient pas contrarier leur urbanisation. L'outil créé à cet époque, afin notamment d'assurer la pérennité financière du système pseudo-assurantiel CatNat, le plan d'exposition aux risques tente de mettre fin à cette mentalité et introduit la prise en compte de la vulnérabilité des installations humaines en zone inondable, ce pour le bâti futur comme existant. La lourdeur et la trop grande précision nécessaire lors de la mise en place des PER auront raison de cet outil qui sera remplacé en 1995 par les Plans de Prévention des Risques Naturels prévisibles (PPR).

La loi Barnier qui instaure les PPR abroge du même coup les anciens outils de zonages. La procédure de mise en place des zones est simplifiée et allégée et le droit d'expropriation en cas d'exposition à un risque trop important est mis en place. Il n'est cependant plus possible de prescrire la réalisation de travaux sur le bâti existant. Le dispositif est ensuite complété avec la loi Risques de 2003 qui donne de nouveaux objectifs au PPRI : développer l'approche par le bassin versant, développer les techniques douces, faire émerger des maîtres d'ouvrage et améliorer l'information à la population.

Sur le papier cette procédure semble précise et efficace cependant il s'avère que compte tenu des enjeux liés à la mise en place des PPRI – zones constructibles et développement des communes – les concertations autour de la procédure deviennent souvent de vraies négociations. Où l'Etat et les collectivités rivalisent à l'aide d'études et de contre études.

Dans ces négociations la population n'a pas encore sa place. Pourtant, elle est directement impactée par la mise en place d'un PPRI. Ceux-ci assurent une partie de leur sécurité et ont des conséquences directes sur leurs droits à construire. Ils ont aussi

des conséquences indirectes sur la qualité de services que peuvent leur fournir les mairies. Un gel de l'urbanisation peut par exemple, mener à des fermetures de classes. Ceci a d'autant plus de chance de se produire que les PPRI ne sont pas toujours très facile à appliquer et en phase avec les documents d'urbanisme.

La population ne doit cependant pas être inactive et a des responsabilités : appliquer les réglementations des PPRI qui la concerne et rester informé des risques qu'elle encoure notamment via le DICRIM. D'après les retours d'expériences de différentes crises en France et à l'international, une population qui s'est appropriée l'information subie, si l'on peut dire, d'une meilleure façon, la catastrophe. C'est pourquoi la notion de culture du risque fait son chemin dans la prévention des risques.

Cette culture du risque n'est cependant pas définie. Mais l'esprit est qu'un maximum de personnes doit avoir l'information sur les risques qu'il encoure et les assimilés. Ceci devrait notamment passer par la phase de concertation et de réalisation du PPRI. Cependant on peut voir que les PPRI et l'action des pouvoirs publics peuvent parfois biaiser cette culture. Si des actions sont menées pour sensibiliser la population au risque, des mesures plus poussées d'accompagnement des PPRI notamment, doivent être mises en place pour que la culture du risque soit diffusée à la population et aux instances de décisions.

Le bilan des politiques françaises en matière de prévention des risques est plutôt mitigé par rapport aux volontés affichées en 2003. Concernant la réduction des vulnérabilités, s'il devient de plus en plus difficile de construire en zones inondables, quelques projets voient cependant le jour. De plus, bien que des recommandations soient faites dans les règlements des PPRI concernant la réduction de la vulnérabilité des habitats, elles restent très sommaires et non opposables (Barroca et Hubert, 2006). Le souci majeur concerne alors le bâti déjà présent dans ces zones et pour lequel aucune mesure ne peut être imposée par l'Etat, un retour en arrière ayant été fait lors du passage des PER aux PPR. A cela s'ajoute une politique de solidarité nationale qui assure une indemnisation des personnes en zones inondables. Le tout peut alors sembler parfois déresponsabilisant (Ledoux, 2006).

La réponse viendrait alors de la culture du risque à développer. La loi Bachelot encourageait le développement de celle-ci via la procédure de concertation lors de la mise en place du PPRI. Elle a malheureusement été organisée majoritairement en direction des Maires et des collectivités et les habitants n'ont pas pu en faire parti. Leurs avis leur ayant seulement été demandés lors des enquêtes publiques, pour ceux qui avaient connaissance de l'existence de celles-ci.

Comme vu précédemment (cf Partie I – 3), la transcription de la Directive inondation de l'Union Européenne dans le droit français avec la loi du 13 juillet 2010, encourage la prise de mesures concernant l'information et la culture du risque ainsi que des mesures de réduction de la vulnérabilité. Cependant, ces notions sont encore des notions récentes qui n'ont pas encore le poids qu'aurait pu avoir l'aléa et les mesures structurelles qui l'accompagnaient (Barroca et Hubert, 2006) peut s'appuyer dessus pour mener à bien une politique de prévention et compter sur leur compréhension par tous les partenaires ?

III. La théorie de la résilience bouscule la prévention des risques

Si aujourd'hui la notion de résilience fait une apparition marquée dans les doctrines et les projets communautaires européens (FloodResilienCity), le concept en lui-même n'est pas encore repris dans les lois relatives à la prévention des risques inondations, ou dans le code de l'environnement. Mais la mise en place de mesures favorisant un retour à la normale est de plus en plus prescrite par les différents SDAGE comme nous le verrons à propos du SDAGE Loire Bretagne.

Nous pouvons donc nous demander, au regard des éléments théoriques qui ont été présentés au cours de cette première partie, comment la résilience trouve aujourd'hui une place dans les dispositifs de prévention des risques.

« Sans culture du risque, il n'y aura ni anticipation ni gestion des inondations. Pourtant, cet aspect de la politique de prévention des risques est très loin d'être satisfaisant »⁸⁰. La phrase est sans appel, suite au passage de la tempête Xynthia, l'Etat s'inquiète du manque de réaction qui a été observé lors de la phase d'alerte et fait également par de l'oubli des aléas dans les logiques d'urbanisation côtières. Depuis, développer la « culture du risque » fait parti de nombreux discours mais est peu ou pas lisible pour la population. Or, comme le soulignent de nombreuses études qui ont été présentées, la résilience d'un territoire passe par la capacité de ses habitants à affronter la crise. Il est donc nécessaire que ceux-ci soient conscients des possibles aléas pouvant se produire.

Le concept de résilience dans la gestion des risques permet d'alimenter la tendance actuelle prônant une diffusion plus accrue de l'information concernant l'exposition aux risques afin d'engager une prise de conscience des populations.

Comme nous l'avons présenté lors de cette première partie, la mise en place d'une stratégie de résilience, nécessite la construction d'une perception collective du risque « réel ». Les mesures qui conduisent à diffuser l'information sont encore timides et légalement, la seule mise à consultation d'un DICRIM est loin d'être suffisante. Mettre en place le cadre favorable à la participation des populations autour des discussions sur politiques de prévention des risques, est un moyen pour construire et alimenter une culture du risque locale.

Des actions et des événements se développent néanmoins en parallèle, comme les Journées de l'eau ou Jour de Loire par exemple, et représentent un nouveau cadre et un nouvel angle pour aborder la question de l'inondation avec le grand public, toutes ces initiatives permettent au fur et à mesure de s'approprier la question du risque et la relation personnelle ou collective entretenu avec.

D'autre part, la prise de conscience des effets du changement climatique qui a conduit à l'essor du développement durable a mis en exergue la nécessité de conduire des actions globales et transversales. La résilience se développe selon la même

⁸⁰ Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames (Rapport), 2010, <http://www.senat.fr>, consulté le 20 avril 2012

approche, la recherche de piliers pour soutenir une croissance ou une activité malgré une perturbation considère des échelles de temps et d'espaces diverses. Les politiques actuelles de développement sont développées à partir de la même stratégie. La résilience permettrait donc de mettre fin aux oppositions dans la pratique, entre les mesures de prévention des risques et les objectifs de développement des villes.

Réfléchir à la perturbation qui va arriver, s'interroger sur les effets qu'elle aurait si elle arrivait aujourd'hui permet, en se projetant et en se confrontant à la réalité, de manière assez instinctive de développer des solutions (même primaires) qui peuvent être mises en place pour limiter notre affectation. C'est en multipliant ce questionnement que peut s'entretenir ou se développer une forme d'anticipation qui sera capitale dans la faculté des populations à s'adapter face à la crise. En soi, l'émergence et la médiatisation du concept de résilience stimule les réflexions autour de l'approche pédagogique de sensibilisation à la prévention des risques.

Néanmoins, aujourd'hui la prévention des risques sur les territoires se fait à partir de la réglementation de l'occupation des sols. La projection spatiale du risque, à travers les cartes d'exposition aux aléas, est la base de toutes les mesures incitatives ou réglementaires. La résilience, coupée de son affectation aux différentes temporalités qui fondent la richesse et l'entière du processus, perd de son intérêt dans les modèles de cartographie réglementaires. Le problème de définition théorique du concept de résilience risque de provoquer une utilisation restrictive qui ne prend pas en compte sa complexité. Les discours actuels qui font appel au concept de résilience s'appuient sur des exemples d'habitats résilients ou de réseaux résilients, sans prendre en compte l'ensemble des facteurs qui assure à un territoire et à sa population de s'adapter pour dépasser la crise. Un territoire peut avoir des bâtiments résilients mais une résilience économique ou sociale fragile.

La résilience urbaine ne peut être constatée qu'après la réalisation d'une perturbation. En amont, seuls des potentiels de résilience sont qualifiables et quantifiables. La question du choix des facteurs à privilégier dans tous ceux qui permettent de (se) reconstruire et/ou d'être moins vulnérables à l'aléa ainsi que la complexité du processus qui mène à un état résilient vont également poser le problème de sa modélisation ou au moins de son interprétation. Aujourd'hui ce sont des études de dangers ou des études d'impacts qui nourrissent les règlements. La minimisation des incertitudes est l'objectif prioritaire de ces activités et améliore la représentation commune de l'aléa et du risque, ce qui conduit à favoriser l'apparition de consensus entre les élus locaux et l'Etat lors de la mise en place des mesures de prévention du risque. La résilience reste encore un concept difficilement évaluable. Ajoutons à cela que « *la résilience ne signifie ni absence de risque, ni protection totale* »⁸¹, le report de responsabilité vers les acteurs locaux qui est inhérent à l'application de la résilience comme il l'a été mis en évidence dans la partie théorique sur la résilience, tend à développer l'autonomisation des acteurs locaux et individuels. L'acceptation collective du risque, dans ce sens, questionne quant aux processus de décision actuels qui se prévalent de développer la concertation avec la population.

L'ouverture de ce dialogue jusqu'ici vertical nécessite, comme cela se développe de plus en plus autour des projets participatifs, la mobilisation d'experts en concertation ; sans quoi, ce processus peut tout aussi bien conduire à un renvoi des victimes vers leur propre responsabilité.

De plus, l'inscription dans la loi d'engagements ou d'obligations qui relèvent d'un concept systémique dans le droit est peu aboutie. Les tentatives sont très récentes. On peut en observer les prémices à travers la transcription des exigences relatives au développement durable. Le droit de l'environnement, qui est le cadre préférentiel pour inscrire le développement durable, intègre des dimensions transversales. Les obligations d'information et de participation sont lisibles dans les différents articles concernant l'urbanisme et l'aménagement du territoire qui le composent. Des liens entre différents outils juridiques émergent, comme par exemple la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 qui lie les plans communaux de sauvegarde, les plans de prévention des risques et l'information des populations, afin de fonder un dispositif complet de gestion des risques. La traduction des objectifs de réduction de la vulnérabilité, qui ont fait leur apparition dans les politiques de gestion des risques depuis plus longtemps que la résilience, est très implicite dans le droit français (V. SANSEVERINO-GODFRIN, 2009). La notion de résilience quant à elle n'est tout simplement pas (encore ?) lisible. Sa prise en compte dans des documents réglementaires tend à « appauvrir » la pratique de la prévention des risques actuelle.