

# la vulnérabilité à la résilience quelle appropriation de ces concepts pour les communes du Val de Tours- Val de Luynes ?

## I. Présentation de l'histoire de Tours et de sa relation avec l'aléa

### A) Urbanisme et cours d'eau

Les politiques de maîtrise des inondations ont eu pour objectif, jusqu'à la fin du XIXème siècle de concilier le développement des communes et l'inondation. Au départ misent en place pour protéger l'agriculture, l'édification de levées puis l'endiguement progressif à permis un développement industriel et urbain dans les zones inondables. Dès la fin du XIXème siècle un changement de politique majeur se met progressivement en place afin de lutter contre les prises de risques toujours plus importantes des aménageurs qui se retranchent derrière les solutions techniques du « tout protection ». Cette prise de conscience est d'autant plus marquante qu'elle résulte d'une mise en lumière des impacts négatifs des mesures structurelles sur l'environnement.

Certes Tours ne constitue pas à elle seule l'histoire entre le Val de Tours- Val de Luynes. Mais, étant la plus importante commune du Val, sa relation avec les cours d'eau est plus lisible car les actions ou les décisions prises dans ce sens sont plus médiatisées ou ont un impact plus marqué sur le territoire.

La ville de Tours s'est développée sur la rive gauche de la Loire, son extension vers le sud est accélérée par l'arrivée du chemin de fer. Son développement au XXème siècle se fait principalement sur des zones inondables.

Le développement récent de la ville est marqué par les décisions qui ont été prises dans les années soixante. La reconstruction de la ville de l'après guerre (1939-1945) n'est pas abouti et l'urgence est toujours au logement. Le courant hygiéniste de l'époque donnera lieu à la création du Sanitas et l'urbanisme qui va suivre est imprégné du modèle des grands ensembles qui est alors la solution pour créer du logement de masse. La rénovation, couteuse et lente, fait donc place à la construction de tours et de barres. Alors que ces quartiers d'habitat collectif se développent en

périphérie des centres dans la plupart des communes, à Tours les limites naturelles que constituent le Cher et La Loire posent un réel problème. Jean Royer, qui vient de remporter les élections, fait face à une importante croissance démographique et la question du logement devient sa priorité. Surnommé le « maire bâtisseur », la politique volontariste qu'il a menée témoigne de ses ambitions de conquête. Comme nous l'avons évoqué, les cours d'eau constituent une limite naturelle au développement de la ville. Le développement à tout prix engage la ville dans un projet gigantesque, l'un des plus grands d'Europe à l'époque, de déviation du Cher pour permettre l'implantation de nouveaux grands ensembles.

On observe ici un changement brutal de rapport aux cours d'eau. Autrefois nécessaires et source de développement pour les communes, leur « utilité pratique » pour le commerce ou le transport de biens et de personnes diminue au fur et à mesure que d'autres moyens viennent les concurrencer à partir des années 1920. Cette perte de « rentabilité » dans le potentiel de développement des communes se traduit souvent par un manque de considération à leur égard. Finalement, ils sont considérés alors, comme un obstacle et une contrainte forte qu'il faut chercher à dépasser. Si le Cher remet en cause les projets du Maire, ce ne sont pas ces derniers qui sont remis en cause !

Afin de rendre constructibles ses rives mais également afin de protéger la ville d'inondations en l'« éloignant », le Cher a été dévié et canalisé. La déviation s'étend sur 4 kilomètres de long (au départ elle devait s'étendre sur 8 kilomètres mais le projet n'a pas abouti), et ne peut atteindre 500 mètres depuis le lit d'origine. Cette « rectification » permet de créer de nouvelles terres constructibles qui accueilleront plus de 3000 logements. « *Plus tard élu Président de l'EPALA, Jean Royer arguera de la « protection absolue » offerte par les barrages pour orienter le développement de la ville en zone inondable.* »<sup>82</sup>

Le Cher est instrumentalisé et deviendra un simple atout paysager au nouveau quartier des Rives du Cher qui se trouve sur le côté droit du Cher. Ce nouvel ensemble doit servir d'entrée de ville avec pour symbole deux tours positionnées de parts et d'autres de l'avenue Grammont, qui font office de trophée dans cette bataille contre le Cher. Cette opération a également permis la création du quartier des Fontaines au début des années 1970 sur la rive sud du Cher où 2000 logements sont créés. La croissance économique des 30 glorieuses a permis de financer ce projet titanesque qui était justifié, en partie par la pénurie de logement. Ce projet a participé au développement de la ville qui voit sa population passer de 80 044 habitants en 1946 à 140 686 en 1975<sup>83</sup>.

Au total, « *de 1968 à 1971, 170 ha sont mis hors crue grâce à des remblais de 4 à 5 m de hauteur derrière des digues étanches. À la fin des années 70, 280 ha sont aménagés.* »<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> B. Barraqué, P. Gressent « *La Politique de Prévention du Risque d'Inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée* », 2004

<sup>83</sup> *Des villages de Cassini aux communes d'aujourd'hui*, <http://cassini.ehess.fr> Consulté le 06 mai 2012

<sup>84</sup> P. Garnier, S. Rode, « *Entre aménagement et environnement, la naissance avortée d'un projet aléatoire : le barrage de Chambonchard* », 2007, *Annales de Géographie* n° 656 p386

Plus tard, le développement de la rive gauche qui avait été suspendu reprend et un grand projet de technopôle et de 4200 logements dans la plaine de la Gloriette est imaginé. La réalisation de la première phase a été précédée de l'élévation du site grâce à des remblais de 5 mètres afin de mettre hors d'eau la zone inondable.

Le projet de technopôle des 2 Lions devait s'étendre sur le territoire de la Gloriette. Il aurait dû dans le même temps accueillir un parc de logements. Le projet initial prévoyait également de mettre hors eau la Gloriette. Mais celui-ci est rejeté en même temps que le schéma directeur de l'agglomération tourangelle par le préfet en 1994. Ce refus est la conséquence de l'application de la loi sur l'eau de 1992. Cette zone inondable sera désormais inconstructible. Le projet de Jean Royer, doit être repensé.

En 1995, après plus de trente-cinq de mandat, le « bâtisseur » Jean Royer cède son fauteuil de Maire à Jean Germain. Le changement de bord politique et le changement d'époque permet de renouveler la lecture du territoire et de ses orientations de développement.

## B) La plaine de la Gloriette, quelle « rentabilité » pour un espace inondable ?

Au sein de la plaine inondable de la Gloriette se trouve aujourd'hui le parc du même nom. Ce parc d'environ 40 hectares a été créé en 2000. Entre la route de Savonnières au nord et le Petit Cher au sud, cet espace a une localisation stratégique pour le développement de la ville de Tours. Aujourd'hui on trouve un véritable parc urbain qui offre des aires de jeu très fréquentées, permet des activités de plein air et une promenade piétonne qui tient une place importante dans constitution de la trame verte et bleue de l'agglomération en assurant une continuité « verte » entre Tours et Joué-les-Tours. Ce parc urbain à proximité du quartier des 2 Lions a réussi à occuper une place singulière dans le paysage urbain de l'agglomération tourangelle. Il s'inscrit aujourd'hui dans un projet de ville original et novateur où la nature et l'environnement deviennent des valeurs ajoutées.

En 1999, la ville de Tours propose au Conservatoire des Parcs et Jardins de Chaumont-sur-Loire de réfléchir au devenir de la Gloriette en tant qu'espace inondable. La volonté de mener une réflexion sur cet espace périurbain s'inscrit dans la continuité de la loi sur l'eau datant de 1992 et qui contraint les collectivités à maintenir en zone inondable près de 120 hectares de terres cultivées sans pouvoir envisager de reconquêtes urbaines, ce qui avait été le cas pour le site voisin des Deux Lions.

La ville lance en 2000 ainsi qu'en 2001, des projets ayant pour but de mettre en lumière la mémoire du lieu. Ils retracent les différentes pratiques qui ont habité cet espace agricole inondable. Aucune trace de ces activités n'a perduré dans l'histoire. Ce qui traduit assez bien qu'historiquement les aménagements fait en zones inondables sont légers, éphémères. Les deux saisons, les projets sont très ambitieux, les moyens engagés dans une activité qui (la première année au moins) est gratuite sont importants. *« Le bilan de la première édition est aléatoire, l'aspect novateur de l'intention n'ayant pas nécessairement pu s'incarner dans les différents aménagements »*

*disposés sur la plaine. Confronté, comme tous les lieux saisonniers, à des délais de montage très courts (...) et à une nature capricieuse, le chantier a du retard et peine à investir de façon homogène l'ensemble de l'espace* »<sup>85</sup>. Le site est alors géré par une association, l'association de la Gloriette, qui est financé par la ville en attendant d'être transformé en Société d'Economie Mixte. Le succès est mitigé, les efforts et les moyens engagés (financiers, techniques et personnels) sont trop importants et le projet tel quel n'est pas soutenable. Il n'est alors plus question de créer une SEM. La ville revoit à la baisse ses ambitions, mais Jean Germain, tient à préserver une activité sur le site. Le projet s'oriente vers l'environnement. Cette décision est assez « visionnaire » dans le sens où peu de communes avaient déjà engagé une démarche similaire. Seules quelques communes, comme Lyon avec Meribel Jaunage ou Le Mans avec l'Arche de la nature, avaient utilisé les espaces inondables pour en faire des lieux dédiés aux loisirs.

Cet espace a pu être optimisé notamment afin d'aborder le respect de l'environnement au près du grand public et des scolaires. Les thèmes, comme la gestion de l'eau, la culture du sol ou des plantes sans pesticides...font aujourd'hui parti de notre quotidien, ce qui n'était pas le cas il y a 13 ans. Depuis 2002 et jusqu'à aujourd'hui, c'est une équipe municipale qui gère le site et le potager biologique et pédagogique. Celui-ci rythme en grande partie les animations, se développe chaque année et atteint maintenant plus de 5000m<sup>2</sup>. Des projets sont venus se greffer peu à peu. Un parcours en hauteur dans les arbres y a été installé, des espaces de jeux et la construction d'un golf urbain sont venus petit à petit enrichir l'activité du lieu.

Le choix de cet exemple d'aménagement en zone inondable est bien sûr lié à notre terrain d'étude, mais permet également d'apporter un enseignement intéressant. Cet espace devait initialement être rendu constructible. La décision de rendre un terrain inondable constructible par tous les moyens est orienté par un intérêt économique. La lecture économique du territoire a été pendant longtemps (et encore aujourd'hui) à l'origine des dynamiques de développement. On peut lire assez clairement la volonté municipale d'utiliser ce site pour créer « des Jardins de Chaumont-sur-Loire miniatures » à l'origine. Cela montre bien que si l'évolution des lois en faveur de la préservation des zones d'expansions des crues a contraint les communes à repenser leurs stratégies de développement, la législation est toujours considérée comme un obstacle au développement économique à contourner d'une façon ou d'une autre. Les intentions qui sont à l'origine de la réalisation de ce projet mènent plus à un objectif de rentabilité économique (l'accès au site n'a été gratuit que lors de la première saison des grands projets de la Gloriette) qu'à une finalité pédagogique. Si aujourd'hui le lieu participe réellement à la transmission de connaissance et de partage et à une véritable identité dans la ville c'est parce que la logique économique a pu être dépassée.

Dans la partie précédente de ce travail nous avons avancé l'argument, de plus en plus défendu et repris, que l'intégration du risque dans un territoire en vue de favoriser une stratégie de résilience permettait de reconsidérer dans une certaine

---

<sup>85</sup> B. Marmiroli, « 2000-2010, dix ans d'histoire de la plaine inondable de la Gloriette, à Tours », 2012, [www.projetsdepaysage.fr](http://www.projetsdepaysage.fr) p.4 [publié le 04/01/2012, consulté le 6 mai 2012]

mesure l'occupation des zones inondables afin de les mettre en valeur. L'opportunité alors offerte ne doit pas être saisie dans le but de compenser la « perte » économique encore trop souvent liée aux zones inondables non constructibles.

L'exemple de ces deux aménagements autour du Cher : l'urbanisation qui a donné naissance à deux quartiers, les Rives du Cher et les 2 lions, et l'aménagement du parc naturel de la Gloriette ; marque la rupture entre deux regards idéologiques sur les cours d'eau. Celle-ci a engagé le renouvellement de l'action publique pour la gestion de l'inondation.

## C) Politiques et les procédures, historique de la prévention des risques sur le territoire

Jusqu'à la fin des années 1980, la prévention du risque d'inondation sur la Loire s'oriente vers la mise en place de barrages et de déversoirs. En 1986, la signature d'un protocole d'accord sur l'aménagement hydraulique entre l'état, l'Agence de l'eau Loire Bretagne et l'Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (ÉPALA) créé en 1983, semble entériner cette stratégie en prévoyant la programmation de quatre barrages à Serre-de-la-Fare, Chambonchard, Le Veudre et Naussac 2 (F. H. Despointes, 2009).

Pour faire face à « *ce discours (...) commun à l'ensemble des acteurs promoteurs de l'aménagement ligérien* »<sup>86</sup> un réseau d'écologistes et de scientifiques soutenu massivement par la population des villes concernées par ces barrages s'organise. Les contestataires s'organisent et créent le comité Loire Vivante sous l'initiative de l'association internationale WWF (World Wildlife Fund) et de la FFSPN (Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature). Fort de communication et de médiatisation le collectif diffuse un nouveau regard écologique sur le cours d'eau. Finalement l'état tranche en faveur des écologistes et ce projet est annulé. S'ouvre alors une longue période de conflits entre les collectivités locales représentées par l'EPALA (Jean Royer, qui le préside, en tête) et l'état. C'est dans ce contexte particulier où s'opposent plusieurs conceptions de l'aménagement du fleuve que le plan « Loire Grandeur Nature » émerge, défendu par le ministre de l'écologie de l'époque Michel Barnier, afin d'offrir un nouveau « *cadre de travail permettant de dépasser les conflits afin d'engager des actions partenariales qui associeraient l'Etat, les collectivités et les associations de protection de l'environnement et pour remettre l'aménagement durable du fleuve et de ses valls inondables parmi les priorités politiques* »<sup>87</sup>.

Pour la première fois, l'état affiche sa détermination en faveur de la prise en compte de l'environnement dans un plan d'aménagement et s'engage dans un travail en partenariat avec les collectivités locales après six années de conflit. En 1994 se réunit le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire qui adopte le plan « Loire

---

<sup>86</sup> H. Despointes, « *La Loire, espace d'une gouvernance environnementale ?* », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 30 décembre 2009. <http://vertigo.revues.org/9160>

<sup>87</sup> <http://www.plan-loire.fr> [en ligne, consulté le 06 mai 2012]

Grandeur Nature ». Initialement prévu pour 10 ans, ce plan d'aménagement a été mis en place par l'état « afin de concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique »<sup>88</sup>.

Le plan dépasse les questions d'infrastructures (les solutions de prévention des inondations contemporaines à cette époque consistaient à réguler les eaux avec des barrages et des réservoirs) et défend l'intégration de la Loire par l'action publique dans son ensemble. Ce changement de regard sur les cours d'eau et leur gestion « ne se résume pas à un processus purement rationnel et venu d'en haut, (...) certains acteurs jouent un rôle majeur pour faire émerger et formaliser la nouvelle idéologie, le nouveau paradigme. Sur le bassin de la Loire, ce sont essentiellement les associations écologistes qui ont joué un rôle décisif dans la reformulation des questions d'aménagement, en parvenant à imposer un nouveau mode de gestion du fleuve ».<sup>89</sup>

Cependant, l'État affiche sa volonté de conserver son autorité dans la prévention des risques inondation, car il est responsable de la sécurité des personnes. Mais le caractère partenarial et de concertation reste une condition importante dans la mise en place du plan Loire. A terme, le Plan Loire Grandeur Nature, offre la possibilité aux préfets de contraindre l'urbanisation et l'occupation des zones inondables à partir des atlas des zones inondables créés à partir de 1990 (Barraque & Gressent, 2004).

Ces derniers sont composés d'une carte de représentation des crues historiques ainsi qu'une carte d'aléa, établie à partir de modélisations de la hauteur et de la vitesse de l'eau, qui répertorie les zones potentiellement inondables en fonction de différents seuils d'aléa (de faible à très fort). Nous verrons par la suite que dernière carte n'est pas immuable et est destinée à évoluer en fonction des avancées scientifiques de modélisation et de compréhension du phénomène. Ces cartes sont également accompagnées des documents graphiques des outils réglementaires de prévention (PSS, PER) approuvés.

Représentant les « enveloppes des zones d'inondabilité déterminant un zonage en fonction de la gravité des risques que l'on peut y encourir »<sup>90</sup>, la réalisation de ces cartes destinée à traduire le risque d'inondation dans l'aménagement a ouvert une longue période de conflits entre les communes, qui ne souhaitent pas communiquer les informations nécessaires et les services déconcentrés de l'état en charge de la réalisation.

« La carte d'aléa ne constitue pas en elle-même un document à valeur réglementaire qui viendrait s'ajouter à ceux qui s'appliquent déjà »<sup>91</sup>, mais elle a bien été perçue par les élus locaux comme la base d'une future réglementation.

---

<sup>88</sup> <http://www.plan-loire.fr> [en ligne, consulté le 06 mai 2012]

<sup>89</sup> S. Rode, « De l'aménagement au ménagement des cours d'eau : le bassin de la Loire, miroir de l'évolution des rapports entre aménagement fluvial et environnement », cybergeog.revues.org, mis en ligne le 22 septembre 2010, consulté le 07 mai 2012

<sup>90</sup> <http://www2.centre.ecologie.gouv.fr> [en ligne, consulté le 07 mai 2012]

<sup>91</sup> <http://www2.centre.ecologie.gouv.fr> [en ligne, consulté le 07 mai 2012]

L'atlas concernant le Val de Tours-Val de Luynes finalisé, une procédure de Projet d'Intérêt Général est mise en place par l'état pour les appliquer en attendant l'opérationnalité des PPR institués par la loi du 2 février 1995.

En 1993, lorsque l'atlas des zones inondables du val de Tours et du val de Luynes est porté à connaissance par l'état, la révision du Schéma Directeur d'aménagement touche à sa fin. Il prévoit notamment la poursuite et le développement des projets en zones inondables, il n'est donc pas approuvé par l'état. On assiste alors à une véritable confrontation entre le préfet et les élus municipaux, qui débouche sur un premier contentieux. Malgré l'engagement de négociations virulentes entre les élus et des ministères de l'Équipement et de l'environnement, le schéma directeur est révisé afin d'être conforme aux instructions du plan Loire Grandeur Nature et cette nouvelle version sera approuvée le 3 septembre 1994. Il s'agit d'« un moyen fort de réaffirmer en val de Loire que les espaces endigués demeurent en zone inondable, ce qui va alors à l'encontre de la plupart de l'avis des acteurs locaux »<sup>92</sup>. De nombreux projets doivent être abandonnés et les perspectives de développement des communes du val situées en zone inondable se trouvent drastiquement revues à la baisse. Rappelons que les outils de prévention des risques qui existaient alors (PSS et PER) étaient peu contraignant, le phénomène d'inondation avait jusqu'à cette période, un impact minime sur l'urbanisation. La mise en place du PIG est alors vécu comme un réel traumatisme pour « les élus tourangeaux [qui] estiment que l'atlas n'apprécie pas correctement la réalité du risque »<sup>93</sup>.

S'oppose désormais deux visions du risque. Celle de l'état qui impose avec le PIG une « version » du risque issu des études hydrauliques et des processus de modélisation issu des atlas de zones inondables reflétant la « vérité scientifique ». Et celle des élus, empirique, qui est issue de la pratique du terrain. Les contestations des élus concernent tant la projection spatiale de l'aléa proposée par l'état que son attitude autoritaire. D'où certains élus qui, ne nient pas l'exposition à l'aléa mais contestent la traduction qu'en font les services de l'état.

L'imprécision de certaines représentations cartographiques des risques, qu'elles émanent des jeux d'échelles ou de véritables imprécisions scientifiques, sont prétexte à remettre en cause la fiabilité des documents sur lesquels s'appuie le PIG. La carte d'aléa sur laquelle reposent le PIG est basée sur l'atlas des zones inondables qui n'est pas un document réglementaire et dont la précision et l'actualisation peuvent être remises en question. On distingue deux réglementations différentes en fonction de l'occupation actuelle des sols entre « des zones dans lesquelles les crues doivent pouvoir s'étendre librement, et où toute extension de l'urbanisation est donc exclue ; les secteurs au caractère urbain marqué, dans lesquels quelques constructions peuvent encore voir le jour »<sup>94</sup>. Ainsi la définition des zones urbanisées dans ce document est

---

<sup>92</sup> N. DOUSSIN, « Mise en œuvre locale d'une stratégie globale de prévention du risque d'inondation : le cas de la Loire moyenne », 2009, p 211

<sup>93</sup> B. Barraqué, P. GRESSENT « La Politique de Prévention du Risque d'Inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée », 2004, p. 73

<sup>94</sup> S. Rode, « Au risque du fleuve La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne », 2009, p.135

déterminante et souvent contesté par les communes qui s'attachent à négocier une redéfinition de leurs limites (le développement sera plus facilement négociable par la suite).

Outre la conscience et l'image du risque, qui sont propres à chacun, c'est surtout le changement radical des méthodes d'évaluation du risque et le durcissement brutal des politiques de prévention des risques qui ont provoqué ces situations de blocages.

Parallèlement, l'attitude autoritaire de l'état dans la procédure de PIG est très contestée par les communes qui ont le sentiment qu'il n'y a pas de dialogue possible. On assiste à la confrontation entre des directives prises au niveau nationales, coupée des pratiques de terrain, et de leurs conséquences sur le développement des communes. Les normes ministérielles sont vécues comme une forme d'injustice par les élus locaux qui ont la pratique du terrain. Les élus voient également leur compétence en matière d'urbanisme comme mise sous tutelle et de revenir avant les lois de décentralisation de 1982 (Rode, 2009).

## D) Conséquences de la mise en place de zonages sur les communes de Berthenay et St Pierre-des-Corps

Lorsqu'en le préfet annonce la teneur du projet de PIG, celui-ci contient différents types de zones, similairement au modèle des PPRI qui sont créés dans le même temps. La première est celle d'expansion des crues, où l'eau doit pouvoir s'écouler sans être gênée. La deuxième est la zone d'aléa fort. Sur cette zone, les constructions sont autorisées à conditions que l'emprise au sol des bâtiments soit limitée à 10% de la surface de la parcelle et que le coefficient d'occupation des sols (COS<sup>95</sup>) soit inférieur ou égal à 0,3. Les zones restantes sont celles d'aléa moyen ainsi que d'aléa faible. Pour l'aléa moyen l'emprise peut cette fois-ci aller jusqu'à 20% et le COS jusqu'à 0,6.

Sur sa commune, le service urbanisme de Saint-Pierre-des-Corps étudie les conséquences d'un tel zonage : « on en avait pour dix ans de constructions et après on pouvait mettre la clef sous la porte »<sup>96</sup>. A l'époque la commune n'en est pas à son premier PIG, dans le début des années 1990, l'Etat avait mis en place un PIG concernant l'usine Primagaz présente sur son territoire. Suite à la catastrophe de Seveso en Italie, où un nuage toxique s'était échappé d'un réacteur de l'usine, l'Etat avait bloqué l'urbanisation tout autour de l'usine d'embouteillage de gaz : « *Du jour au lendemain, on a pu rien eu le droit de faire autour de l'usine* ». La perspective d'un scénario similaire n'est alors pas envisageable, la commune met donc en évidence les erreurs et les incohérences du projet des services de l'Etat.

---

<sup>95</sup> « Le coefficient d'occupation du sol qui détermine la densité de construction admise est le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de surface de plancher [...] susceptibles d'être construits par mètre carré de sol. » Article R\*123-10 du code de l'urbanisme.

<sup>96</sup> Entretien avec Barbara Rivière du 17 avril 2012

Le premier point qui a porté à contestation est celui du classement de l'ensemble du réseau ferré de la commune en tant que champ d'expansion des crues. Ces voies ferrées représentaient un quart de la surface urbanisable de la ville. Saint Pierre-des-Corps est une ville très fortement marquée par l'activité ferroviaire pour laquelle travaillent plus de 2500 cheminots dans des établissements qui ont besoin de s'agrandir, la ville à alors fait valoir que suite à la crue de 1846, l'ensemble des voies ferrées (déjà présentes à l'époque) avaient été arrachées par les eaux. Elles avaient ensuite été reconstruites sur un merlon de terre de 2 mètres de hauteur ce qui leur avait permis d'être épargnées par la crue de 1856, crue de référence aujourd'hui. L'eau n'ayant pas montée jusqu'à celles-ci, ce n'était pas un choix judicieux comme champ d'expansion des crues. Ceci traduit un deuxième point contesté par la commune : l'échelle de cartographie. Celle-ci était faite à l'échelle du Val, la précision était donc faible et les cartes apportaient une connaissance bien moins bonne que celle qu'avaient les communes de leur territoire, « *il a fallu affiner les questions de topométrie et d'altimétrie* ».

Le découpage du territoire en zones d'aléa fort ou moyen a lui aussi été mal vécu. Si en théorie il permet toujours la construction, en pratique ceci n'est valable que hors des zones urbaines. Pour obtenir une maison occupant une surface de 100m<sup>2</sup> il faut, dans le cas des zones en aléa fort, des terrains de 1000m<sup>2</sup> et des terrains de 500m<sup>2</sup> en zone d'aléa moyen. Hors, dans des zones de la ville comme le vieux St-Pierre, 60% des parcelles font moins de 300 m<sup>2</sup> ce qui équivaut à l'impossibilité de construire.

Afin de faire entendre ses revendications ainsi que celles d'autres communes touchées par les PIG, la commune de St-Pierre, comme indiqué précédemment à mis en place l'Association de défense des communes riveraines de la Loire. Outre le fait qu'elle ait porté plainte au tribunal administratif, l'association a bataillé pour faire entendre son point de vue qui était de laisser une possibilité de développement aux communes. Elle a notamment pu remettre l'Etat face à ses contradictions car de 1963 (date de la mise en place de la première législation sur le risque à St Pierre) à 1983 l'Etat avait notamment accordé la construction du quartier de la Rabaterie qui n'est pas sur pilotis alors que les prescriptions de l'époque le demandaient.

Concernée par le PIG, Berthenay à elle aussi adhéree à l'ADCRL. Commune d'un peu moins de 600 habitants à l'époque, située à la confluence de la Loire et du Cher, la plus en aval du Val de Tours, elle risque d'être recouverte par deux à 4m d'eaux en cas de rupture de digue. Face à l'importance du risque qui la concerne Berthenay ne peut pas argumenter contre les services de l'Etat. Presque tout son territoire se retrouve en zone inconstructible, seuls quelques terrains du bourg du village reste constructible afin de remplir des « dents creuses ». Ayant eu par le passé « *Un plan d'occupation des sols qui était une caricature de ce qu'il ne faut pas faire [...] les élus était tous des agriculteurs qui arrivaient progressivement à l'âge de la retraite [...] et qui finalement ont organisé le territoire de tel façon que, et ils le disaient eux même d'ailleurs, chacun des propriétaires terriens puisse avoir des terrains à construire* »<sup>97</sup> des dents creuses existe hors du bourg mais il n'est pas possible de négocier pour les urbaniser : « *Les*

---

<sup>97</sup> Entretien avec Monsieur Jacques Le Tarnec, Maire de Berthenay le 05 avril 2012

*négociations auraient portées à l'époque, s'il y avait pu avoir négociations sur le remplissage de dents creuses ».*

Si la situation est fixée pour Berthenay, la commune de St Pierre et l'association de défense des communes riveraines travaillent, notamment dans le cadre des discussions avec les services de l'Etat engagées avec l'intervention du cabinet de conseil NICAYA, à trouver de la place pour leur développement. Les zones réservées à l'expansion des crues sur St Pierre-des-Corps sont maintenant déplacées autour de l'usine Primagaz où le premier PIG avait bloqué l'urbanisation. De la même manière, la réflexion s'organise sur les moyens de construire en zone urbaine avec des parcelles de faibles dimensions, soumises à un aléa fort ou moyen. Des réunions de techniciens arrivent notamment à la suggestion d'appliquer ces 10% d'emprise au sol non plus à la parcelle mais au secteur de plan de masse, à l'unité foncière globale et ainsi pouvoir construire en cœur d'îlot.

## E) Les différentes conséquences de la mise en place du PPRI

### *1. Des PIG au PPRI, une transition en douceur*

Si cet épisode des PIG à été mal vécu par les communes, SPC étant passé de 18 000 à 16 000 habitants en 10 ans, perdant ainsi 12% de sa population car la commune n'a pu construire que 90 logements durant ce laps de temps, lorsque la procédure de PPRI est lancée en 2000, les communes ont depuis 1997 et le début du travail avec NYCAYA ont repris le dialogue avec l'Etat. Elles ont obtenues des études de développement de l'agglomération, où les dommages d'une éventuelle catastrophe sont chiffrés et ont toutes eu l'occasion de mener une réflexion poussée sur leur développement et les risques qu'elles encourent. Ainsi lors de la mise en place du PPRI, les mises en conformité des documents d'urbanisme se passent en douceur. Le plan d'occupation des sols de St-Pierre-des-Corps par exemple, était finalement plus restrictif que le PPRI, la mise en compatibilité de celui-ci s'est donc effectuée sans soucis (B. Rivière, entretien du 17 avril 2012).

### *2. Une procédure sans accros mais un résultat imparfait*

Si suite à toutes les démarches menées lors des plans d'intérêts généraux on aboutit à la mise en place en douceur du PPRI, celle-ci suscite tout de même des interrogations.

Sur la ville de Tours, il a à l'époque été considéré que le système de digue était suffisamment performant pour déclasser le niveau d'aléa. Le centre ville est actuellement en zone d'aléa faible dans le PPRI alors qu'il y a des hauteurs de

submersions potentielles qui peuvent atteindre 2 à 4 m notamment au niveau du jardin des Prébendes (D. Mérignac, entretien du 03 avril 2012). Ainsi de nos jours à Tours des constructions sont réalisées dans des zones où l'eau peut monter très haut : « *Aujourd'hui à Tours ou Orléans on continue de construire sous 2m d'eau, là on dépasse largement les zones de dangers* » (P. Combas, entretien du 12 avril 2012). D'autre part, les restrictions correspondant à un même type de zones pour un aléa similaire ne sont pas homogènes sur le territoire. Ainsi, pour un même type de situation on pouvait retrouver des types de prescriptions différentes entre les communes. Ceci est aussi ressenti par la population et les élus. « *A chaque fois qu'il y avait des restrictions, il nous semblait, alors ça peut être un sentiment, je pense que ça n'est pas qu'un sentiment, qu'on était la commune la plus défavorisée parce que ce qui était interdit à Berthenay pouvait être autorisé, ou semblait, dans l'esprit des gens, ce qui vont à Tours ou ailleurs, être autorisé à St Genouph, encore plus autorisé à la Riche et contrainte non prise en compte à Tours. De là à faire le lien avec la puissance de la commune, sont poids politique, c'était vite fait chez les habitants* » (J. Le Tarnec, entretien du 05 avril 2012).

### *3. Les conséquences à long terme du PPRI*

Si la mise en place de PPRI mène parfois jusqu'à de vraies négociations, c'est parce que les conséquences de celui-ci sur une commune sont très importantes. A court terme comme à long terme. Le développement économique, urbain peut se retrouver stoppé et dans le même temps faire baisser le niveau de services des communes. Lors de nos entretiens, il est apparu que l'impact du PPRI n'était pas uniquement lié à ces questions.

### *4. Un risque redécouvert suite au PPRI*

Sans aller jusqu'à dire que les élus et la population ignoraient l'existence d'un risque avant la mise en place du PPRI, on peut cependant affirmer que le processus qui y a mené a développé chez certains une culture du risque beaucoup plus poussée qu'avant celui-ci.

Bien que les Maires soient des gens responsables, conscient de l'importance de la prise de risque pour leur population, à l'époque tous n'ont pas le même niveau dans ces domaines. Certains sont tentés, en parlant des crues de 1846 – 1856 – 1866, de dire « non, non ça n'arrivera plus, c'était des crues centennales ou cinq-centennales, on a le temps » (B. Rivière, entretien du 17 avril 2012). D'autres pensent par exemple que le niveau de la Loire ayant baissé elle est moins dangereuse que par le passé. Lorsqu'elles ont remis en place le dialogue entre les services de l'Etat et les communes, les équipes de NICAYA et de l'Etablissement public Loire ont apporté et développé de la connaissance ainsi que de la culture du risque. Ils ont pu, par exemple, expliquer que si le niveau de la Loire est plus bas, c'est qu'il y a moins de sédiments que par le passé,

la Loire n'est donc pas moins mais plus dangereuse car elle s'écoule plus vite. Ce travail de développement de la culture du risque a été mené jusqu'au point où les élus acceptaient, dans leur majorité, et avaient en tête le fait que l'inondation arriverait un jour.

Outre l'apport extérieur d'information, les élus ont pu se forger une culture propre en travaillant sur les documents réglementaires liés au PPRI. Selon Madame Rivière, réaliser un plan communal de sauvegarde est le meilleur moyen de se sensibiliser aux risques. Ce document nécessite de penser à tout ce qui peut arriver et à tout ce qui doit être mis en œuvre. A Berthenay, où l'eau était présente mais le risque était nié, la mise en place du DICRIM a sensibilisé les élus travaillant sur le document. Celui-ci a même mené à, de la part du Maire actuel, des recherches sur l'histoire du risque sur le territoire communal et à une diffusion de celle-ci via le bulletin communal.

Car une fois les élus sensibilisés, ceux-ci peuvent transmettre cette culture à leurs administrés, la population aussi doit être consciente du risque et ne pas se tourner contre le fleuve mais se le réapproprier (B. Rivière, entretien du 17 avril 2012). Cette transmission passe par les documents réglementaires comme le DICRIM mais aussi par les actions des Communes. Saint Pierre-des-Corps utilise par exemple sont équipement communal ou la construction de certains logements comme une démonstration.



Figure 11 : ligne bleue symbolisant la possible montée des eaux sur un bâtiment neuf  
Quartier de la Rabaterie – St Pierre-des-Corps

Si les jeunes habitants qui s'installent sont plus réceptifs au fait d'être en zone inondable lorsque que les anciens étaient plus enclins à nier le risque, les prescriptions du PPRI pour limiter la vulnérabilité des maisons ne sont cependant pas toujours respectées. A Berthenay le rehaussement des maisons n'a pas été systématique et des différences de 50 cm peuvent se voir entre les bâtiments (J. Le Tarnec, entretien du 05 avril 2012).

## *5. La réflexion sur la vulnérabilité comme clef de développement*

A l'instar des particuliers, les communes n'ont pas toutes eu le même degré de réflexion concernant la réduction de la vulnérabilité des constructions et des activités sur leur territoire.

Lorsqu'elles travaillent avec le bureau d'étude NICAYA, les communes faisant parties de l'association des communes riveraines de la Loire (le mot de défense a été enlevé lorsque le travail de dialogue a commencé), se voient proposer de mettre en place une Charte de développement durable sur leur territoire. Cette charte n'est pas un document règlementaire mais contractuel, les participants décidant de s'engager pour le développement durable sur leur territoire via des actions qu'ils définissent eux-mêmes. « La première entrée du développement durable dans le territoire c'est de se prémunir d'une future crue » (B. Rivière, entretien du 17 avril 2012). Ainsi à l'issue de la charte apparait le thème de la limitation de la vulnérabilité. « On est plus dans « arrêter de construire », on va construire intelligent avec le territoire ».

Sur les 30 actions que compte la charte (cf Annexe 3), 6 ont pour but de « pérenniser les activités présentes dans le val en réduisant leur vulnérabilité » et 4 autres sont liées à la formation des acteurs des professionnels du tourisme, de l'économie ou encore de l'habitat à soutenir un développement compatible avec le risque inondation. Ainsi, les actions portent sur la réduction de la vulnérabilité de l'habitat, sur la mise en route de diagnostics de la vulnérabilité des activités économiques ou encore sur le développement de la culture du risque chez les acteurs du bâtiment.

Pérenniser les activités présentes dans le val en réduisant leur vulnérabilité	Adapter les politiques existantes pour réduire la vulnérabilité	Réduire la vulnérabilité des activités économiques en intégrant dans les politiques actuelles un volet inondabilité : Ex de l'ORAC
		Réduire la vulnérabilité de l'habitat en intégrant un volet inondabilité : EX des PLH (programme locaux de l'habitat)
		Réduire la vulnérabilité de l'habitat en élaborant des OPAH thématiques
	Améliorer la connaissance des activités existantes et de leur vulnérabilité	Déployer les outils existants de diagnostic de vulnérabilité individuels des activités économiques
		Recensement des activités touristiques vulnérables aux inondations
	Concevoir une politique spécifique de réduction de vulnérabilité à l'échelle de l'activité ou de la personne	Réduire la vulnérabilité des activités économiques et de l'habitat par la mobilisation de lignes spécifiques de financement des investissements
Réduire la vulnérabilité des espaces publics		
	Préparer et organiser le développement	Rassembler et mettre à disposition des professionnels du bâtiment, les éléments d'une nouvelle culture des modes d'habiter et de construire
		Mettre en place des actions d'information et de formation des acteurs de la construction, de l'immobilier et de l'urbanisme
		Réaliser des diagnostics communaux ou intercommunaux
		Sensibiliser et former les réseaux professionnels (économie, tourisme, agriculture) au risque et à la réduction de vulnérabilité

Figure 12 : extrait du plan d'action de la charte de développement durable  
Association des Communes Riveraines de la Loire et autres cours d'eau

Malheureusement ce type de réflexion n'est pas majoritaire sur le territoire du PPRI Val de Tours-Val de Luynes. « Actuellement, il y a très peu de communes qui se préoccupent de la réduction de la vulnérabilité, notamment du neuf. Je sais que sur St Pierre ils se sont mobilisés il y a plusieurs années [...] et il y a plusieurs bâtiments communaux qui ont été fait sur ce mode là et même des projets privés dans une ZAC. C'est le volontarisme de la commune. Après sur les autres communes on n'a pas forcément les informations mais je n'ai pas l'impression qu'ils se soient mobilisés sur ce thème là » (D. Mérygnac, entretien du 3 avril 2012). Si sur la commune de La Riche la ZAC du Plessis s'est construite dans cet esprit, peu de communes ont en effet intégrées la réduction de la vulnérabilité. Certains équipements communaux de la communauté d'agglomération Tour(s)Plus ont par exemple été construits en zone inondable sans faire l'objet de mesures particulières (B. Rivière, entretien du 17 avril 2012).

## F) Bilan

On constate qu'en plus d'avoir des conséquences sur le développement urbain et économique des villes, la mise en place des PPRI a des effets à long termes sur la culture du risque chez les élus et sur la prise en compte de la vulnérabilité des activités et des constructions. On peut même se demander si ces impacts directs et à long termes ne sont pas liés entre eux ?

Si l'on compare la ville de Saint Pierre-des-Corps et celle de Tours on constate que la première, dont le développement urbain a durement été touché par la mise en place du PPRI, a développé une forte réflexion sur les moyens de construire ou d'avoir des activités en zone inondable dans une démarche de réduction de leur vulnérabilité et de diffusion de la culture du risque. Tours quant-à elle épargnée par des prescriptions trop dures dans le cadre du PPRI, n'a pas développé ce genre de réflexions.