



Au risque du fleuve. La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne

Sylvain Rode

► To cite this version:

Sylvain Rode. Au risque du fleuve. La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne. Géographie. Université de Nanterre - Paris X, 2009. Français. NNT: . tel-00444166

HAL Id: tel-00444166

<https://theses.hal.science/tel-00444166>

Submitted on 5 Jan 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Paris Ouest Nanterre La Défense
Ecole Doctorale Milieux, cultures et sociétés du passé et du présent (laboratoire GECKO)

Sylvain RODE

Au risque du fleuve
La territorialisation de la politique de prévention
du risque d'inondation en Loire moyenne

Thèse pour l'obtention du doctorat de géographie
Présentée et soutenue publiquement le 5 novembre 2009

Directeur de thèse :
Madame Yvette VEYRET

Membres du jury :

Richard LAGANIER, Professeur à l'Université Paris Diderot - Paris 7
Corinne LARRUE, Professeur à l'Université François Rabelais de Tours (rapporteur)
Yvette VEYRET, Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense (directeur)
Jean-Pierre VIGNEAU, Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense
Freddy VINET, Professeur à l'Université Paul Valéry - Montpellier III (rapporteur)

En couverture : Olivier Debré, « Longue traversée gris bleu de Loire à la tache verte »,
Huile sur toile, 180 x 250 cm, musée des Beaux-Arts, Tours
Tableau déformé, reproduit avec l'aimable autorisation
du Conservateur en chef du musée des Beaux-Arts

Sylvain RODE

Au risque du fleuve

La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne

**Thèse pour l'obtention du doctorat de géographie
Présentée et soutenue publiquement le 5 novembre 2009**

**Directeur de thèse :
Madame Yvette VEYRET**

Membres du jury :

Richard LAGANIER, Professeur à l'Université Paris Diderot - Paris 7

Corinne LARRUE, Professeur à l'Université François Rabelais de Tours (rapporteur)

Yvette VEYRET, Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense (directeur)

Jean-Pierre VIGNEAU, Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense

Freddy VINET, Professeur à l'Université Paul Valéry - Montpellier III (rapporteur)

REMERCIEMENTS

Cette thèse, fruit de cinq années de travail, n'aurait pas été possible sans le concours permanent ou ponctuel de nombreuses personnes, que je tiens ici à remercier vivement pour leur aide et leur soutien si précieux.

Merci tout d'abord à Madame Yvette Veyret, ma directrice de thèse, pour son exigence intellectuelle ô combien formatrice, ses conseils avisés, mais aussi la liberté qu'elle a su me laisser dans l'orientation de mes recherches.

Merci également à Richard Laganier, Corinne Larrue, Jean-Pierre Vigneau et Freddy Vinet d'avoir accepté de participer au jury de ma thèse.

Merci aux nombreuses personnes qui ont accepté de m'accorder un (et parfois plusieurs !) entretien(s) ou de répondre à mon questionnaire. En prenant un peu de leur temps pour me répondre, elles m'ont permis de collecter le matériau indispensable à mes analyses. Les nombreuses citations issues des enquêtes (rapportées entre guillemets et en italique) qui émaillent le texte de la thèse illustrent l'importance cardinale des propos de ces personnes à mes yeux, tant d'un point de vue scientifique qu'humain.

Merci aux membres du laboratoire GECKO de l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense. Les échanges avec les enseignants et doctorants, à l'occasion des séminaires de recherche, se sont avérés particulièrement fructueux et stimulants.

Merci à Julie Robert, cartographe à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense, d'avoir trouvé le temps de réaliser quelques unes des cartes de cette thèse.

Merci à Philippe Garnier, dont la bonne connaissance du Cher et de la Loire ainsi que les encouragements ont été précieux durant ces cinq années. Et, au-delà, toute ma gratitude pour avoir contribué à éveiller mon intérêt pour la géographie lorsque j'étais jeune étudiant en khâgne à Tours !

Cette thèse n'aurait pu être menée à bien sans le soutien et l'affection de mes proches. Merci à ma famille et mes amis ; merci également à mes anciens collègues de lycée et à mes collègues actuels de l'Université de Reims Champagne-Ardenne, pour leurs conseils et leurs encouragements.

Enfin, mille mercis à Clémence.

« Rien ne va de soi. Rien n'est donné. Tout est construit »
Gaston Bachelard, *La Formation de l'esprit scientifique*, 1938

Sommaire

Introduction générale : La politique de gestion du risque d'inondation au prisme de la géographie sociale	9

Première partie : Construire le risque d'inondation : de la connaissance scientifique du risque à sa construction négociée

49

Chapitre 1 : La Loire moyenne au risque de l'eau	51
Chapitre 2 : De la protection à la prévention, le bassin de la Loire comme laboratoire d'une nouvelle politique de gestion du risque d'inondation	99
Chapitre 3 : De conflits en négociations : les processus de construction du risque d'inondation et de ses territoires au cœur d'enjeux de pouvoir	133

Seconde partie : Intégrer le risque d'inondation : de la culture du risque à son inscription territoriale.....

181

Chapitre 4 : Une politique préventive inégalement appropriée par les collectivités locales	183
Chapitre 5 : Quelle conscience du risque d'inondation dans la population vivant en zone inondable ?	262
Chapitre 6 : Reconquête urbaine de la Loire et risque d'inondation : des images aux usages du fleuve	296
Chapitre 7 : Intégrer la prévention du risque d'inondation dans l'aménagement des territoires : vers de nouveaux modes d'aménagement compatibles avec le risque ?.....	347

Conclusion générale	405
Bibliographie	415
Annexes	441
Index des tables	463

Introduction générale :

La politique de gestion du risque d'inondation au prisme de la géographie sociale

« Risk is, in the broadest sense, continuously and socially constructed. »

Kenneth Hewitt, *Regions of risk. A geographical introduction to disasters*, 1997

Le linguiste Ferdinand de Saussure souligne que, dans toute science, « le point de vue crée l'objet » (cité dans Bourdieu *et alii*, 2005). De fait, c'est le regard scientifique particulier – fruit de l'usage de concepts et de méthodes, mais aussi de représentations personnelles – posé par le chercheur sur une question qui l'érige en objet scientifique. La manière d'interroger le réel, la problématique retenue, ne sont donc pas de simples grilles de lectures inertes que le chercheur appliquerait sur la réalité, mais participent pleinement à la construction de l'objet de recherche. Aussi est-il nécessaire, et c'est précisément la raison d'être de cette introduction générale, d'explicitier l'approche délibérément partielle et partielle que nous proposons du risque d'inondation. Quels concepts, démarches, méthodes sont mobilisés ? Quels champs disciplinaires au sein de la discipline géographique sont sollicités ? C'est en apportant des réponses claires à ces questions que notre objet de recherche se dessinera dans toute sa complexité, dévoilant sa richesse comme ses limites.

1. Le risque d'inondation, une construction sociale

L'épistémologie constructiviste met en avant le caractère construit de la connaissance et de la réalité, que ce soit dans les sciences dites dures (le constructivisme apparaît en mathématiques avec le hollandais Brouwer) ou dans les sciences sociales. Le constructivisme

promeut donc l'idée selon laquelle les notions de « vérité » ou de « réel » sont éminemment relatives. Il s'oppose ainsi au positivisme, même si certains chercheurs considèrent le constructivisme à la française comme un « positivisme aménagé » (Baumard, 1997). Le constructivisme ne rejette pas, par exemple, la *praxis* empirique du positivisme. Le constructivisme social a été développé à l'origine au sein de la sociologie. C'est l'ouvrage fondateur de Peter L. Berger et Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, paru en 1966, qui a contribué à la diffusion de la démarche constructiviste en sociologie. Ces auteurs y affirment que la réalité sociale, loin d'être donnée, doit être appréhendée comme un ensemble de « constructions historiques et quotidiennes des acteurs individuels et collectifs » (Berger, Luckmann, 1966). La géographie sociale, largement ouverte aux influences de la sociologie, s'est progressivement saisie de cette épistémologie constructiviste pour proposer de nouvelles approches de ses objets d'études. Olivier Orain souligne ainsi que « le constructivisme n'est pas substantiellement étranger à la géographie » (Orain, 2004). La géographie des représentations en particulier, à travers la promotion d'une géographie centrée sur les individus et leur vécu, a remis en cause l'idée de réalités géographiques données. Le développement des travaux centrés sur les jeux d'acteurs et les territoires a également, au cours des années 1990, participé à la diffusion du constructivisme en géographie (Orain, 2004). Comment une approche géographique constructiviste peut-elle contribuer à enrichir l'étude du risque d'inondation ?

1.1. Porter un nouveau regard sur le risque d'inondation en Loire moyenne

« Le risque devrait être considéré comme un phénomène que la société désigne elle-même, en fonction des valeurs qui la fondent » (November, 2000). Cette assertion nous plonge d'emblée dans la dimension sociale du risque, qui nous intéresse. Nous inscrivons ainsi ce travail de recherche dans le cadre d'une géographie postulant que les réalités sociales ne sont pas données mais sont des constructions sociales et qui place les acteurs et leurs discours au centre de la recherche. Il s'agit en effet de comprendre comment des phénomènes naturels sont interprétés par les sociétés et construits socialement comme des préoccupations qui vont ou non donner lieu à des politiques publiques afin de les gérer. En effet, « le risque d'inondation ne prend forme que par le regard porté sur les phénomènes inondants, les représentations produites à leur endroit et, le cas échéant, les actions entreprises dans une logique de prévention et de protection » (Martinais *et alii*, 2006). En quoi cette démarche, appliquée à la Loire moyenne, est-elle novatrice ? C'est ce que permet de déterminer un

panorama des recherches sur la Loire menées en géographie et aménagement, et ce à travers les thèses soutenues ou en cours, depuis la thèse fondatrice de Roger Dion (1933) jusqu'à aujourd'hui (tableau I.1).

Tableau I.1 : Un panorama de la recherche géographique sur la Loire :
des thèses « classiques » aux thèses actuelles

Auteur	Année	Titre	Type d'approche/thématique
Roger Dion	1933	<i>Le Val de Loire : étude de géographie régionale</i>	Géographie régionale, physique et humaine. Géographie rurale, mais faisant une grande place à l'étude des inondations, et en particulier à l'histoire des levées.
Yves Babonnaux	1966	<i>Villes et régions de la Loire moyenne (Touraine, Blésois, Orléanais). Fondements et perspectives</i>	Géographie régionale (contribue à populariser l'expression « Loire moyenne »).
Yves Babonnaux	1966	<i>Le lit de la Loire. Etude d'hydrodynamique fluviale</i>	Géographie physique (hydrologie).
Monique Dacharry	1973	<i>Précipitations et écoulements dans le bassin de la Loire en amont de Gien</i>	Géographie physique. Etude des processus hydrologiques à l'origine des crues.
Jean-Pierre Larue	1979	<i>Les nappes alluviales de la Loire et de ses affluents dans le Massif central et dans le sud du Bassin parisien. Etude géomorphologique</i>	Géographie physique (géomorphologie).
Joël Mirloup	1981	<i>Les fonctions touristiques et de loisirs en Loire moyenne : contribution à l'étude de l'aire de loisirs des Parisiens</i>	Géographie humaine ; géographie du tourisme et des loisirs.
Philippe Reyt	1997	<i>Formes et paysages de l'eau dans le bassin de la Loire</i>	Géographie humaine (paysages).
Heriniaina Andriamahefa	1999	<i>Les hydro-écorégions du bassin de la Loire. Morphologie, hydrologie, pressions anthropiques sur les cours d'eau et les bassins versants</i>	Géographie physique et environnement (hydrologie).
Sophie Bonin	2002	<i>Paroles d'habitants, discours sur les paysages : des modèles aux territoires. L'évaluation des paysages du fleuve Loire, du Gerbier-de-Jonc à Nantes</i>	Géographie humaine ; géographie des paysages et des représentations.
Stéphane Grivel	2008	<i>Les îles de la Loire, du Bec d'Allier à Gien : rythme d'évolution, enjeux de gestion</i>	Géographie physique et environnement. Suivi de l'évolution du lit fluvial depuis 1850 ; analyse des mécanismes et des rythmes de formation des îles.
Cyril Castanet	2008	<i>La Loire en Val d'Orléans. Dynamiques fluviales et socio-environnementales durant les derniers 30 000 ans : de l'hydrosystème à l'anthroposystème</i>	Géoarchéologie.

Franck Huyghues Despointes	2008	<i>Des barrages au patrimoine mondial : la Loire comme objet d'action publique</i>	Aménagement de l'espace et urbanisme. Analyse d'une politique qui se voulait à l'origine celle de l'aménagement de l'espace et du développement économique, devenue par la suite une action publique transversale où l'environnement et le patrimoine ont pu trouver leur place.
Catherine Bloquet Massin	2009	<i>Le pont et la ville en Loire moyenne, morphogenèse, aménagement, représentations</i>	Géographie humaine et historique.
Nicolas Claude	En cours	<i>Dynamique hydro-sédimentaire des bifurcations de chenaux dans un environnement fluvial en cours d'incision : cas de la Loire</i>	Géographie physique et environnement (hydromorphologie et sédimentologie fluviale). Comprendre et quantifier le transport solide au sein d'un site à multiples chenaux en analysant la distribution des flux de matières lors des crues.
Lydie Martinhac	En cours	<i>La gestion de l'eau dans la moyenne vallée de la Loire</i>	Géographie physique et environnement. Mesurer les modifications subies par l'hydrosystème et l'écosystème ligérien face à l'évolution de la sollicitation de la ressource en eau potable, depuis le XIX ^e siècle.
Fouzy Nabet	En cours	<i>Entretien et gestion durable du lit de la Loire</i>	Géographie physique et environnement. Suivi de l'évolution du lit fluvial depuis 1850 et analyse des mécanismes et des rythmes de formation des îles.
Saïda Temam	En cours	<i>Stratégies de gestion des inondations de la Loire nivernaise, ouvrages d'art et ingénieurs du XVIII^e siècle à nos jours.</i>	Géographie humaine, historique. Mise en perspective historique de l'approche de la question de la vulnérabilité aux inondations du Val de Loire nivernais.
Anees Fadi	En cours	<i>La vulnérabilité des réseaux de transports collectifs locaux face au risque d'inondation, dans la perspective d'une gestion précontentieuse des conflits</i>	Géographie humaine et environnement. Etude des interactions entre le risque d'inondation et les réseaux de transports collectifs à travers l'évaluation de la vulnérabilité indirecte d'enjeux localisés (agglomération de Tours).
Marie Fournier	En cours	<i>La politique de protection contre les inondations dans le bassin de la Loire du XIX^e siècle à nos jours : quels enseignements tirer du passé pour mettre en œuvre une nouvelle politique ?</i>	Aménagement de l'espace et urbanisme ; géographie historique. Analyser les projets et réalisations menés au cours du XIX ^e siècle sur le bassin de la Loire pour enrichir la réflexion sur les projets menés aujourd'hui.
Sterenn Ramond	En cours	<i>Réponse hydrologique de la Loire moyenne aux changements environnementaux</i>	Géographie physique et environnement (hydrologie).

Ce tableau montre ainsi que les thèses de géographie centrées sur le risque d'inondation sont assez peu nombreuses (trois sur les vingt thèses recensées : Temam, Fadi, Fournier). Certes la thèse magistrale de Roger Dion (1933) fait une large place à la question du risque d'inondation, mais sans toutefois y être exclusivement consacrée. La thèse de Monique Dacharry (1973) est pour sa part centrée sur l'aléa à travers l'étude des mécanismes à l'origine des crues. La géographie a donc finalement produit assez peu de thèses consacrées au risque d'inondation de la Loire. Les approches actuelles de cette question adoptent soit une approche de géographie historique (Temam, Fournier), ou restreignent leur terrain d'étude à une portion seulement de la Loire moyenne (Temam, Fadi). Trois thèses récentes ou en cours semblent recouper, mais en partie seulement, nos questionnements (Despointes, Temam, Fournier). Si certains questionnements peuvent donc être communs avec l'une ou l'autre de ces recherches, il n'en reste pas moins que l'approche constructiviste du risque d'inondation à l'échelle de l'ensemble de la Loire moyenne que nous proposons apparaît singulière, tant pour ce qui est de la posture heuristique que de l'ampleur du terrain. Ce constat est confirmé par les travaux de recherche autres que les thèses qui, soit développent des approches très différentes du risque d'inondation, soit proposent une démarche présentant des similitudes mais à une échelle restreinte.

De fait, la Loire moyenne a fait l'objet de nombreux travaux de recherche visant à améliorer la connaissance scientifique du risque, en particulier dans le cadre de l'étude « Loire moyenne » menée par l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature dans la seconde moitié des années 1990. Dans un premier temps, ces travaux se sont essentiellement focalisés sur l'approfondissement de la connaissance de l'aléa et le recensement des enjeux exposés (Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature, 1999a et b). Plus récemment, des recherches – toujours dans le cadre de l'Equipe pluridisciplinaire – ont été consacrées à l'étude de la vulnérabilité (essentiellement des réseaux, infrastructures et entreprises pour l'instant) et aux moyens de la réduire (Camp'huis, Devaux-Ros, 2006). Mais, d'une manière générale, l'essentiel de ces travaux restent inscrits dans une vision quantitative et technique du risque d'inondation.

Si ces travaux techniques sont légitimes et fort utiles, ils n'en demeurent pas moins partiels, en occultant d'autres dimensions importantes du risque. Aussi convient-il de développer des analyses complémentaires du risque d'inondation, davantage imprégnées des concepts et méthodes des sciences sociales. En effet, « le risque d'inondation est de moins en moins considéré comme une pure donnée de la Nature à prendre en compte. [...] Le traitement du risque sort alors du domaine des sciences de l'ingénieur et il parasite

progressivement un certain nombre d'autres champs » (Dourlens, 2004). Il s'agit donc de considérer le risque non comme un donné objectif et modélisable, mais comme un construit social dont il convient d'étudier les mécanismes de construction, les enjeux et rapports de force entre acteurs sous-tendant et déterminant largement les formes qui lui seront données. Ce type d'approche sociale et qualitative du risque d'inondation ne nie en rien la pertinence des travaux techniques mais postule que, pour nécessaires qu'ils soient, ils ne sauraient être tenus pour suffisants. Aussi l'approche constructiviste du risque intègre-t-elle ces travaux dans ses analyses afin d'essayer d'en déterminer l'utilité dans le processus de construction sociale du risque et l'efficacité sur le façonnement de la représentation du risque qu'ont les acteurs locaux. La question de l'efficacité sociale des études techniques du risque – souvent perçues comme les seuls travaux véritablement scientifiques et supposées à ce titre dire la réalité du risque – est ainsi centrale, tant il est vrai que ces travaux ne sont pas neutres. Ils sont en effet en prise directe avec les phénomènes sociaux – contestations, négociations... – qui participent au processus de construction du risque. C'est ainsi qu'il devient possible de saisir l'épaisseur et la complexité sociale du risque.

Des géographes – notamment au sein de l'équipe de recherche RIVES de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat – se sont récemment efforcés de formaliser cette approche constructiviste du risque en s'appuyant sur le terrain de la région lyonnaise (Coanus (dir.), 1999 ; Morel Journal (dir.), 2001 ; Duchêne, Martinais, Morel Journal, 2003 ; Duchêne, Martinais, Morel Journal, 2006). Ils distinguent trois types d'approches du risque, qualifiant la première de « naturaliste », la seconde de « culturaliste » et la troisième de « constructiviste ». Ils notent que cette troisième posture de recherche est nettement moins développée que les deux autres (Duchêne, Martinais, Morel Journal, 2006). Ils souhaitent montrer, et tel est également notre objectif, comment la géographie sociale peut permettre, à travers l'approche constructiviste, d'éclairer l'analyse des risques d'un jour nouveau et complémentaire des approches plus classiques.

Force est de constater que les recherches s'inscrivant dans ce type d'approche du risque, déjà peu nombreuses d'une manière générale, demeurent extrêmement rares sur le terrain de la Loire moyenne. Un rapport pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (Barraqué, Gressent, 2004) portant sur la politique de prévention du risque d'inondation en France et en Angleterre choisit toutefois le terrain de la Loire moyenne pour ses études de cas françaises. Les auteurs analysent la difficile réception à l'échelle des territoires locaux de la politique préventive du risque d'inondation à partir de l'étude des cas du Val d'Orléans et du Val de Tours (et plus particulièrement, au sein de ce val, l'exemple de la commune de Saint-

Pierre-des-Corps, très concernée par le risque d'inondation et dont la municipalité se distingue par son intérêt pour cette question). Quelques travaux de sociologie, portant sur l'appréhension du risque par la population, ont également été menés dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature. Mais la géographie sociale, pourtant tout à fait outillée pour l'étude de ces phénomènes, a peu investi ce champ sur le terrain ligérien. Un rapport pour le compte du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (*Les conditions de la construction d'une politique locale de prévention des risques inondations*, Larrue et alii, 2001) s'efforce d'analyser les acteurs de la prévention du risque d'inondation – y compris les usagers de l'espace, habitants et entreprises, trop souvent oubliés –, leurs interactions, leurs représentations (grâce à la méthode des cartes mentales) afin de restituer sa dimension sociale au processus de gestion du risque. Pour cela, les auteurs de ce rapport se sont appuyés sur l'étude de deux terrains empiriques : une commune riveraine de la Loire – Saint-Pierre-des-Corps – et une riveraine de la Creuse – Argenton-sur-Creuse. Nous avons nous-mêmes, dans le cadre d'un travail de recherche antérieur, appliqué ce type de questionnement à l'échelle restreinte de trois communes ligériennes du département d'Indre-et-Loire (Saint-Pierre-des-Corps, La Riche, Bréhémont) en nous efforçant d'identifier et d'expliquer les représentations du risque d'inondation chez les élus et la population, soulevant ainsi la question de la culture du risque (Rode, 2001). Ce type de questionnement, qui s'intègre dans l'approche sociale du risque d'inondation, suscite de plus en plus d'intérêt. Le Plan Loire Grandeur Nature a, dès son adoption en 1994, souhaité œuvrer dans le sens de la re-création d'une culture du risque chez les habitants des zones inondables. La loi Bachelot de 2003 a renforcé cette exigence. Dans le cas de la Loire, ces interrogations sur la culture du risque et sur les moyens de la forger s'articulent aujourd'hui avec le classement du Val de Loire au Patrimoine mondial de l'UNESCO, comme le montre l'Université Européenne d'été qui s'est tenue à Tours du 21 au 24 octobre 2002 (intitulée « Les grands fleuves du patrimoine mondial : de la crise à la culture du risque »).

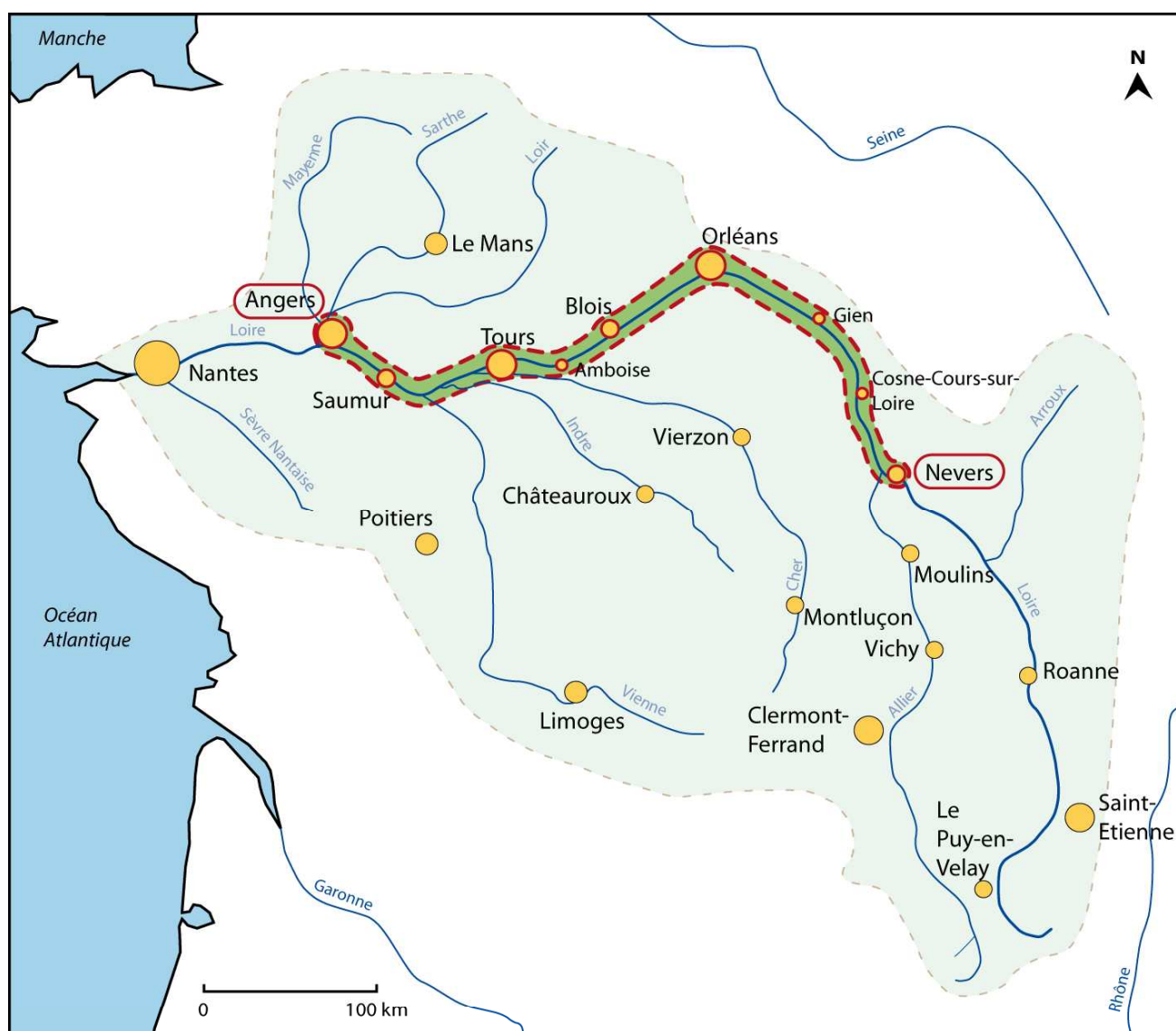
Cependant, aucune étude ne s'est attachée à mettre en œuvre une telle approche constructiviste du risque d'inondation à l'échelle de l'ensemble de la Loire moyenne. Cet espace constitue pourtant un terrain riche et pertinent se prêtant, par son ampleur, au développement de comparaisons entre des situations locales étudiées de manière approfondie, et ainsi à des analyses plus systématiques des processus de territorialisation de la prévention du risque d'inondation. D'où cette lecture constructiviste du risque d'inondation appliquée au terrain ligérien.

1.2. Les « scènes locales du risque » en Loire moyenne, lieu privilégié de l'analyse de la territorialisation du risque

Le terrain d'étude retenu correspond donc à ce qu'il est convenu de nommer la Loire moyenne, qui est la partie du cours de la Loire allant du Bec d'Allier (confluence entre l'Allier et la Loire quelques kilomètres en aval de Nevers) jusqu'au Bec de Maine (à Bouchemaine, non loin d'Angers, situé sur la Maine un peu en amont de sa confluence avec la Loire), soit un tronçon fluvial de 450 kilomètres de long (fig. I.1).

Cet espace présente une certaine cohésion en termes de morphologie du val (large – hormis en quelques portions où le val se fait plus étroit – et endigué), de processus hydrologiques donc d'aléa auquel les populations sont exposées (crues mixtes). Il en est de même s'agissant de la vulnérabilité (importance des cultures spéciales et de l'urbanisation dans le val inondable) et du jeu d'acteurs de la gestion du risque d'inondation. Sa principale originalité, au regard de beaucoup d'autres espaces assez fréquemment inondés, est l'ancienneté des dernières inondations catastrophiques. Il est probable que cela contribue à influencer les modes d'appréhension du risque d'inondation des différents acteurs de sa gestion comme des populations. Cette particularité n'est pas le moindre intérêt du terrain ligérien.

Figure I.1 : Notre terrain d'étude : la Loire moyenne



La Loire moyenne : un terrain d'étude...

-  Linéaire fluvial de la Loire moyenne : notre terrain d'enquête
-  Ville marquant la limite de la Loire moyenne
-  Ville appartenant à la Loire moyenne

... articulé à l'échelle du bassin de la Loire

-  Cours d'eau
-  Limite du bassin versant de la Loire
-  Unité urbaine de plus de 500 000 habitants
-  Unité urbaine de 220 000 à 310 000 habitants
-  Unité urbaine de 120 000 à 200 000 habitants
-  Unité urbaine de 30 000 à 80 000 habitants
-  Unité urbaine de 10 000 à 20 000 habitants

Conception et réalisation : S. Rode, 2009

Au sein de cet ensemble que constitue la Loire moyenne, nous avons privilégié l'analyse approfondie de multiples situations locales jugées particulièrement symptomatiques des rapports de force et des enjeux liés à cette construction sociale du risque d'inondation. Ce sont ainsi les « scènes locales du risque » (Decrop *et alii*, 1997) – sur lesquelles se joue une grande part de sa gestion, de sa territorialisation* – qui sont appréhendées.

*** De la notion de territoire à celle de territorialisation**

L'approche du risque comme une représentation socialement construite permet de creuser la question de la relation entre risque et territoire, en particulier en étudiant les mécanismes de territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation. Aussi convient-il de procéder à une rapide mise au point concernant ces deux notions de territoire et de territorialisation.

Polysémique, la notion de territoire a regagné beaucoup d'intérêt ces dernières années dans le champ des sciences sociales. Le terme est pourtant utilisé depuis fort longtemps dans le langage administratif et juridique dans le sens de « morceau de terre approprié », et depuis 1920 en éthologie (à propos de la « vie sociale des fauvettes »).

De fait, en géographie également, et comme le remarque Guy Di Méo en conclusion de son ouvrage *Géographie sociale et territoires*, la notion de territoire « navigue entre deux polarisations » (Di Méo, 1998). Le premier type d'acception, « de caractère objectif, nous met sur la voie du territoire désigné par un nom, associé à un pouvoir, à une forme de contrôle qui contribue à lui fixer des limites et à l'institutionnaliser » (Di Méo, 2000). Il s'agit donc d'une vision politique, défendue notamment par les politologues, mais qui ne saurait pourtant se résumer à la maille étatique comme le fait par exemple Bertrand Badie en assimilant le territoire à la « marque essentielle de l'Etat » (Badie, 1995). Cette acception politique du territoire peut en effet se décliner à toutes les échelles, et renvoyer à des pouvoirs de nature très différente. Le second type d'acception de la notion de territoire « tire vers l'individu, [...] ramène celui-ci à sa pratique et à son vécu de l'espace géographique » (Di Méo, 2000). Pourtant certains auteurs, plutôt que d'entériner une telle coupure entre ces deux grandes acceptions de la notion de territoire, en proposent une définition intégratrice, s'efforçant de faire la synthèse entre ces deux polarisations. C'est le cas d'Antoine Bailly et Robert Ferras (1997), pour qui le territoire est « un espace d'appartenance, reconnu, délimité, investi, finalisé, institutionnalisé ». Le territoire est donc avant tout une construction sociale. C'est

cette dernière acception du territoire, ou bien encore la tension entre les deux polarisations de cette notion, qui est sollicitée dans notre travail.

En effet, la territorialisation du risque d'inondation ne saurait se contenter d'une définition réduite à l'une ou à l'autre des deux dimensions du territoire. Territorialiser le risque – c'est d'ailleurs ce qui fait la complexité de cette démarche – nécessite de prendre en compte simultanément ces deux dimensions.

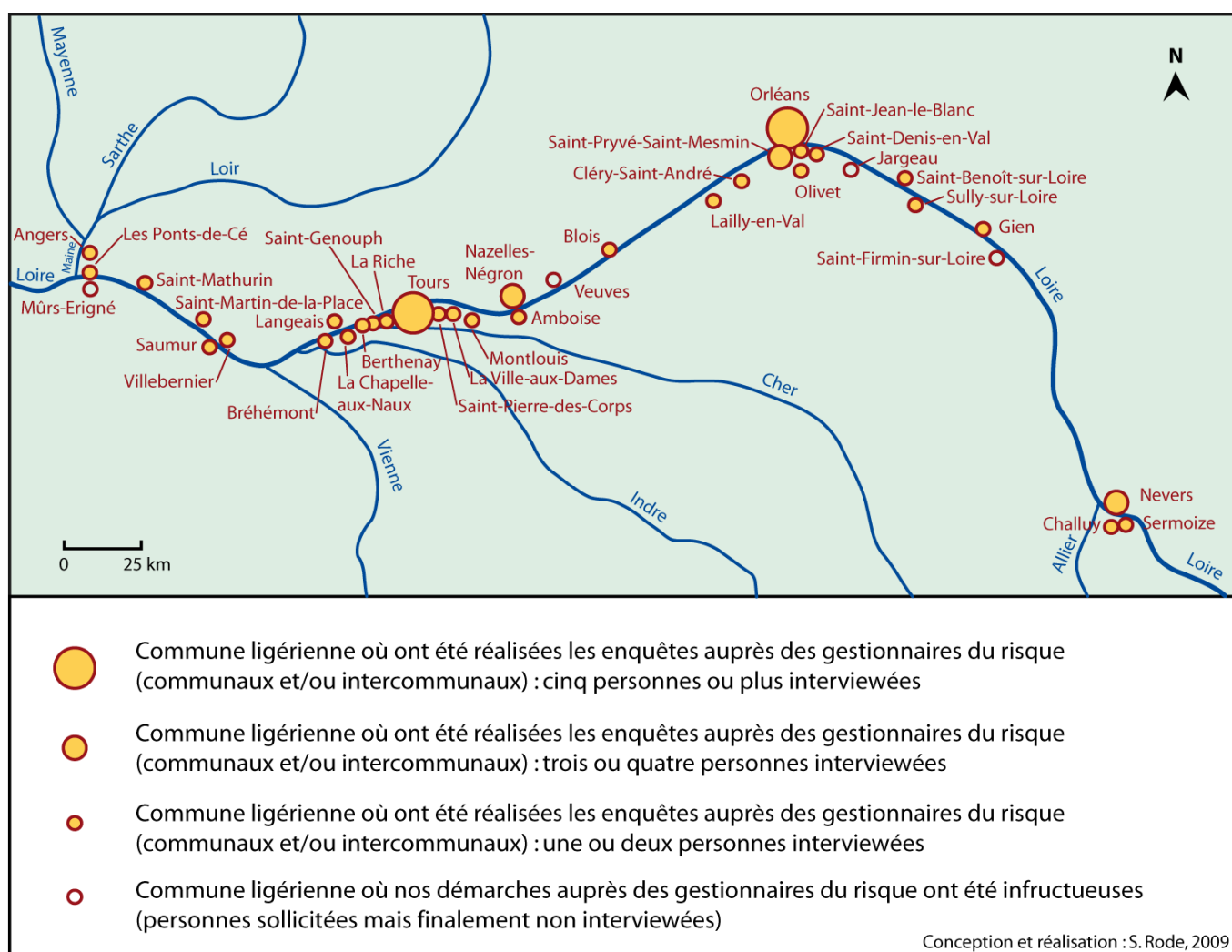
Si la notion de territorialisation, tout comme celle de territoire, est discutée, sa pertinence interrogée par certains (Vanier, 2009), elle n'en reste pas moins largement utilisée dans le domaine de l'analyse des politiques publiques (Faure, Négrier, 2007). La territorialisation est définie par Guy Di Méo (1998) comme un double mouvement d'appropriation matériel et idéal d'une portion d'espace par un groupe social. Appliqué au risque d'inondation, la territorialisation renvoie au processus d'appropriation du risque par les différents acteurs de sa gestion et ce à toutes les échelles. Néanmoins, c'est l'échelle locale qui apparaît comme le lieu privilégié – et celui où s'expriment le mieux les enjeux et les tensions – de la territorialisation du risque. De fait, les politiques de gestion d'un risque défini essentiellement de manière probabiliste et technique doivent s'adapter à la réalité sociale des territoires. La territorialisation du risque implique donc une gestion de proximité, qui parvienne à s'adapter aux spécificités locales des territoires (Reliant, 2004). Mais un tel processus d'adaptation des normes nationales s'avère très complexe et délicat à bien des égards. Il met en effet en jeu des conceptions différentes du risque, de sa gestion, des territoires et de leur devenir.

Valérie November, dans son entreprise de mise au jour de la territorialité du risque, regrette que « la relation risque-territoire [n'ait] pas été explicitée et [n'ait pas] fait l'objet de recherches particulières parmi les géographes contemporains » (November, 2000). Elle estime que la notion de risque s'est progressivement déconnectée du territoire, en n'en proposant qu'une relation appauvrie. De fait, le risque est trop souvent envisagé comme une contrainte externe au territoire. Or, Richard Laganier souligne que la prévention du risque d'inondation participe activement à la transformation des territoires (Laganier, 2006). Il apparaît donc nécessaire de concevoir le risque comme une composante intrinsèque du territoire, comme un élément de l'identité territoriale à part entière, afin de penser de nouvelles formes d'aménagement et de développement des territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux. L'usage de la notion de territorialisation, et l'étude des mécanismes par lesquels s'opère la territorialisation du risque, permet cette mise en relation forte du risque et du (des) territoire(s).

Cette importance du local renvoie à plusieurs évolutions de fond. Tout d'abord, la décentralisation, qui a donné dès 1982-1983 de grandes responsabilités aux maires en matière d'urbanisme. « Même si le mouvement est en réalité plus ancien, ce sont les lois de décentralisation qui représentent le point d'inflexion de l'irruption du local dans le management public. Les élus locaux prennent en main la gestion des problèmes d'intérêt public et la mise en œuvre des politiques publiques » (Laganier, 2006). Les élus locaux sont donc directement impliqués dans les efforts de contrôle de l'usage des sols promus par la législation, ce qui ne va pas sans poser question en matière d'efficacité de la prévention du risque d'inondation, les préoccupations de développement économique primant le plus souvent (Vinet, 2005). Ensuite, la mutation de la gestion des risques, à l'œuvre depuis plusieurs années : nous passerions ainsi « d'une démarche essentiellement normative, fortement structurée autour de l'Etat et de ses services, vers une définition des cadres de l'intervention basés sur une coopération élargie entre de multiples acteurs pour une meilleure mise en œuvre et une plus grande appropriation à l'échelle locale » (Laganier, 2006). La conséquence directe de cette évolution est l'importance accrue de l'échelon local, ainsi que le développement de démarches de gestion plus souples visant à adapter les normes nationales aux spécificités des contextes locaux. D'où la nécessité d'analyser des situations locales afin de mettre en lumière avec précision les mécanismes à l'œuvre dans cette interaction entre normes nationales et singularités des territoires locaux.

Une telle approche du risque d'inondation a été en partie testée à une échelle restreinte (trois communes ligériennes) au début de nos recherches (Rode, 2001). Ce travail, mené durant l'année universitaire 1998-1999, s'est déroulé en pleine période de conflit entre l'Etat et les communes à propos de la mise en œuvre de la nouvelle politique préventive, ce qui a permis d'analyser les tenants et aboutissants de l'opposition entre différents acteurs ayant des représentations différentes. La recherche plus récente a bénéficié de cette familiarité avec les acteurs et les enjeux locaux acquise alors, mais elle s'est enrichie depuis, et ce à plusieurs titres. Le terrain d'étude a été élargi à l'ensemble de la Loire moyenne (pour les caractéristiques de cet espace, cf. chapitre 1) afin de mieux saisir les problématiques d'ensemble de cet espace ainsi que d'éventuelles différences dans les représentations du risque et de sa prise en compte entre collectivités. Cette ouverture du spectre spatial a débouché sur un enrichissement des situations à étudier (près de 40 communes et structures intercommunales différentes enquêtées à l'échelle de l'ensemble de la Loire moyenne, cf. fig. I.2 et annexe 1), permettant une saisie plus complète et nuancée de la « fabrique du risque » et de sa territorialisation.

Figure I.2 : Les communes et intercommunalités enquêtées



Quant au recul dans le temps, il a permis de saisir d'importantes évolutions dans les rapports au risque d'inondation et dans leur prise en compte, dues à la fois à de nouveaux textes réglementaires (loi Bachelot de 2003 par exemple) mais surtout à des dynamiques propres aux acteurs locaux (acculturation progressive, effet d'entraînement...), permettant ainsi de dessiner un bilan beaucoup plus riche et nuancé que celui qui avait été dressé quelques années auparavant (Rode, 2001), dans un contexte de blocage généralisé entre acteurs locaux et nationaux. La séquence conflictuelle passée, d'importantes évolutions ont pu être constatées dans le rapport des élus au risque d'inondation et à sa prise en compte dans l'aménagement de leur territoire.

Cette familiarité avec le terrain et les enjeux ligériens s'est révélée précieuse pour nos recherches. Analyser la construction du risque dans l'interaction entre les acteurs de sa gestion suppose en effet « d'accorder une importance fondamentale aux contextes historiques

et territoriaux de ces productions idéelles. [...] Au fond, le risque n'a pas de sens « en soi » mais seulement contextualisé, c'est-à-dire situé dans une société, un territoire et une période donnés » (Duchêne *et alii*, 2003). Ce type de position privilégiant le contexte social dans l'analyse d'un risque est qualifié par Thompson et Dean (1996) de « contextualiste » et a été développé par Plough et Krimsky dès 1987. Prenant acte de cette nécessité de contextualiser le risque, nous nous sommes efforcés de restituer toute son importance au contexte local ou régional, de saisir concrètement, en situation, la « fabrique du risque » de manière à mieux en comprendre les mécanismes et les logiques. C'est ainsi qu'il convient d'articuler en permanence l'échelle locale avec l'échelle du bassin de la Loire dans son ensemble. Les politiques de gestion des cours d'eau doivent être envisagées à l'échelle du bassin, où sont définies les priorités qui vont ensuite retentir sur les territoires locaux. Ces niveaux d'analyse – échelle locale et du bassin – ne sont évidemment pas pensés pour eux-mêmes, comme déconnectés de territoires plus larges, mais en articulation permanente avec l'échelle nationale. C'est en effet à la manière dont les politiques nationales de prévention du risque d'inondation vont entrer en résonance avec le local, vont se territorialiser – c'est-à-dire s'inscrire dans des territoires et contribuer à les reconfigurer tout en s'y adaptant nécessairement et sous diverses formes –, que nous nous attacherons.

Pour atteindre l'objectif fixé, il nous a paru nécessaire d'établir un bilan des politiques publiques successives de gestion du risque d'inondation sur la Loire moyenne (et plus largement sur le bassin de la Loire), tant il est vrai que ce fleuve a constitué un véritable laboratoire à cet égard. C'est sur la Loire qu'a été expérimentée une nouvelle politique de gestion des cours d'eau en général et du risque d'inondation en particulier. L'articulation entre échelle locale, échelle du tronçon fluvial de la Loire moyenne, échelle du bassin versant de la Loire et échelle nationale est donc capitale. Nous avons ainsi pour objectif de mettre au jour, par delà l'effet de lieu lié aux particularités du contexte ligérien, un certain nombre de mécanismes généraux à l'œuvre en d'autres lieux, sous des formes probablement quelque peu différentes mais répondant finalement aux mêmes logiques.

Une étude des mécanismes de la territorialisation du risque d'inondation et de sa construction sociale ne pouvait donc se passer de ce fort ancrage dans le local, mais replacé dans un ensemble plus vaste, celui du bassin versant, ainsi que d'une grande attention apportée aux différents acteurs de la gestion du risque et à leur parole.

1.3. Des responsables politiques aux riverains : un large éventail d'acteurs enquêtés pour cerner les processus de construction du risque

L'objectivité n'est qu'un leurre. Il ne s'agit donc pas tant de se proclamer objectif que de s'efforcer de tendre vers l'objectivité de son matériel de recherche (concepts et outils méthodologiques) afin que les données recueillies et analysées puissent être considérées comme valides. En suivant Karl Popper (1973), il est indispensable d'explicitier le plus précisément possible les critères par lesquels le réel est saisi. Comme l'écrit Pierre Bourdieu, « la différence n'est pas entre la science qui opère une construction et celle qui ne le fait pas, mais entre celle qui le fait sans le savoir et celle qui, le sachant, s'efforce de connaître et de maîtriser aussi complètement que possible ses actes, inévitables, de construction et les effets qu'ils produisent tout aussi inévitablement » (Bourdieu, 1993). Aussi convient-il de présenter les méthodes qui nous permettront d'appréhender la « fabrique du risque », de saisir le processus de construction sociale du risque.

Pour pleinement prendre en compte le rôle des différents acteurs dans l'étude du risque, le géographe doit adapter ses méthodes. Il est en effet nécessaire, pour parvenir à « comprendre les modes de composition des intérêts dans les configurations complexes générées par l'élaboration des politiques de prévention des inondations » (Dourlens, 2004), d'analyser les discours qui permettent ou expliquent l'action. Cette approche inspirée de la sociologie permet de saisir la subjectivité du risque, donc d'en proposer une lecture plus riche que ne pourrait le faire une approche purement objective du risque comme simple produit d'un aléa et d'une vulnérabilité.

Nous avons à notre disposition deux méthodes de production de données verbales, deux outils de choix largement utilisés en sciences sociales : le questionnaire et l'entretien (Berthier, 2006 ; Lebaron, 2006 ; Blanchet et Gotman, 1993 ; De Singly, 1992). Dans l'entretien, c'est surtout la personne interrogée qui est maîtresse du discours alors que, dans le questionnaire, l'individu qui répond le fait dans un cadre fixé à l'avance. Ces outils n'ont pas les mêmes finalités. Ils ont été tous deux utilisés, mais à destination de catégories d'acteurs différentes.

1.3.1. Responsables politiques et techniciens : des acteurs centraux dans le processus de construction du risque

Nous avons tout d'abord procédé à des entretiens avec de nombreux gestionnaires du risque d'inondation en Loire moyenne : maires, conseillers municipaux, techniciens municipaux ou intercommunaux, techniciens des services de l'Etat (DDE en particulier), des

Conseils généraux ou régionaux, membres ou techniciens de l'Etablissement Public Loire, de l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature... (cf. annexe 1). Pour saisir la manière dont le risque d'inondation a été construit dans l'interaction entre les différents acteurs parties prenantes de sa gestion et la façon dont il a été plus ou moins intégré dans les représentations et l'aménagement des territoires, il fallait rencontrer et écouter tous ces acteurs. L'entretien semi-directif s'imposait. Une grille d'entretien succincte (cf. annexe 2) leur était communiquée au préalable (soit juste avant le début de l'entretien par oral, soit par courrier électronique un peu à l'avance, selon le souhait de chaque personne), indiquant les différentes problématiques que nous souhaitions aborder durant l'entretien. A partir de cette grille, indicative et peu contraignante, les responsables interviewés s'exprimaient librement, certains répondant point par point aux différents thèmes de la grille d'entretien, d'autres s'en affranchissant davantage en reconfigurant les réponses au sein d'un récit global, doté d'une cohérence propre. Les discours ainsi construits visaient souvent à la fois à exposer mais aussi à légitimer le comportement de ceux qui les formulaient, ou de ceux qu'ils représentaient. Ces discours, nécessairement partiels et biaisés, permettent ainsi de saisir les représentations des locuteurs.

La richesse et l'intérêt de tels discours sont indéniables. Leur analyse permet de saisir des « représentations en actes » (Guérin, Gumuchian, 1985) puisque leurs locuteurs ont un pouvoir direct sur l'organisation de l'espace. Les discours des élus ont en effet une dimension performative pour reprendre une notion forgée par la linguistique, c'est-à-dire que leurs paroles peuvent déboucher sur une véritable action constructive (Austin, 1962 ; Bourdieu, 1982). Ce n'est qu'en mettant au jour les conditions de la construction sociale du risque par les différents acteurs concernés par le risque et sa gestion, en connaissant leur mode de relation au risque et à ses territoires, qu'il est possible de comprendre comment et pourquoi la virtualité qu'est le risque peut contribuer à faire évoluer l'organisation des territoires. Ou pourquoi, à l'inverse, dans certaines situations des risques de même nature et de même importance ne suscitent aucune action pour les prendre en compte et ne se traduisent par aucune inscription territoriale. De fait, comme le remarque Alexis Sierra (2000), la lutte contre le risque dépend étroitement de la représentation que les différents acteurs en ont. Si un phénomène anticipé n'est pas représenté comme dangereux, il ne sera pas considéré comme un risque et aucune mesure ne sera prise pour le réduire. La représentation du risque doit ainsi être suffisamment intense et précise chez les décideurs pour que ceux-ci en fassent un objet de politique publique en prenant des mesures pour lutter contre. Une fois le risque bien identifié, connu avec précision, et les décideurs dotés d'une

représentation de ce risque, encore faut-il arbitrer entre différentes manières d’appréhender et de réduire le risque. « La lutte contre le risque devient alors un enjeu politique, économique et social majeur » (Sierra, 2000) et, pourrait-on ajouter, un enjeu territorial dans la mesure où toute politique publique visant à gérer le risque s’inscrit dans des territoires et est susceptible de contribuer à leur réorganisation, tantôt à la marge, tantôt plus radicalement. Une telle approche permet donc de mettre en exergue les liens étroits, consubstantiels, entre représentations et actions. De fait, les représentations du risque et des territoires des différents acteurs déterminent largement les actions mises en œuvre – ou non – pour se prémunir du risque. Les représentations des risques des décideurs (acteurs politiques et experts) sont donc essentielles à connaître et à analyser dans la mesure où elles induisent des actions spécifiques pour lutter contre le risque. Leurs propos permettent également – parfois seulement en filigrane, au chercheur de savoir le déceler – de prendre la mesure des tensions et des négociations suscitées par la gestion préventive des inondations. Or, il s’agit d’un aspect central pour le décryptage et la compréhension de la « fabrique du risque ». C’est dire l’attention apportée aux discours de tous les gestionnaires du risque d’inondation en Loire moyenne.

1.3.2. Les populations inondables, des acteurs à mieux prendre en compte

Notre travail d’investigation ne s’est toutefois pas limité à ces entretiens avec les gestionnaires du risque d’inondation. S’il se révèle précieux d’analyser les représentations des décideurs, il convient aussi d’envisager la manière dont les habitants des espaces à risques se représentent la menace. Nous avons donc souhaité compléter cette vision « par le haut » du risque et de sa gestion par la vision « par le bas », en interrogeant le(s) mode(s) d’appréhension du risque et de sa gestion des habitants de communes totalement inondables. Toute politique publique visant à réduire un risque ne peut en effet désormais se concevoir qu’en lien étroit avec les riverains concernés. L’exigence est aujourd’hui forte d’une démocratie participative, qui intègre les citoyens dans la prise de décision (Callon *et alii*, 2001), qui associe les populations locales à la gestion du risque. Il apparaît donc nécessaire de connaître leurs représentations afin de choisir les mesures les mieux appropriées à la situation, et susceptibles de recueillir l’assentiment des personnes concernées. Si tel n’est pas le cas, des situations conflictuelles peuvent naître. Les mesures adoptées pour lutter contre le risque sont alors contestées, perdant tout ou partie de leur efficacité. En effet, « les représentations mentales des risques et de leur prévention pèsent sur une lutte efficace contre les inondations. [...] Beaucoup de questions qui font appel à ces représentations ne sont pas mises sur la table

lorsqu'on examine l'efficacité de la prévention » (Vinet, Defossez, 2006). Aussi l'analyse des représentations de personnes habitant en zone inondable apparaît-elle nécessaire et riche d'enseignements, que ce soit en termes purement scientifiques – mieux connaître les modes d'appréhension du risque – qu'en termes opérationnels – contribuer à une plus grande efficacité de la prévention.

Par ailleurs, pour faire accepter aux habitants les mesures de protection ou de prévention prises par les pouvoirs publics, il est nécessaire que leur représentation du risque soit suffisamment intense et précise. Cela implique un travail d'information sur le risque à destination de la population afin de susciter une conscience, voire une culture, du risque, préalable incontournable à l'adhésion des habitants des espaces à risque à toute mesure de réduction du risque. Mais il s'agit là d'une tâche d'une redoutable complexité, dans la mesure où, selon les acteurs considérés, la représentation d'un même risque a toutes les chances d'être très différente.

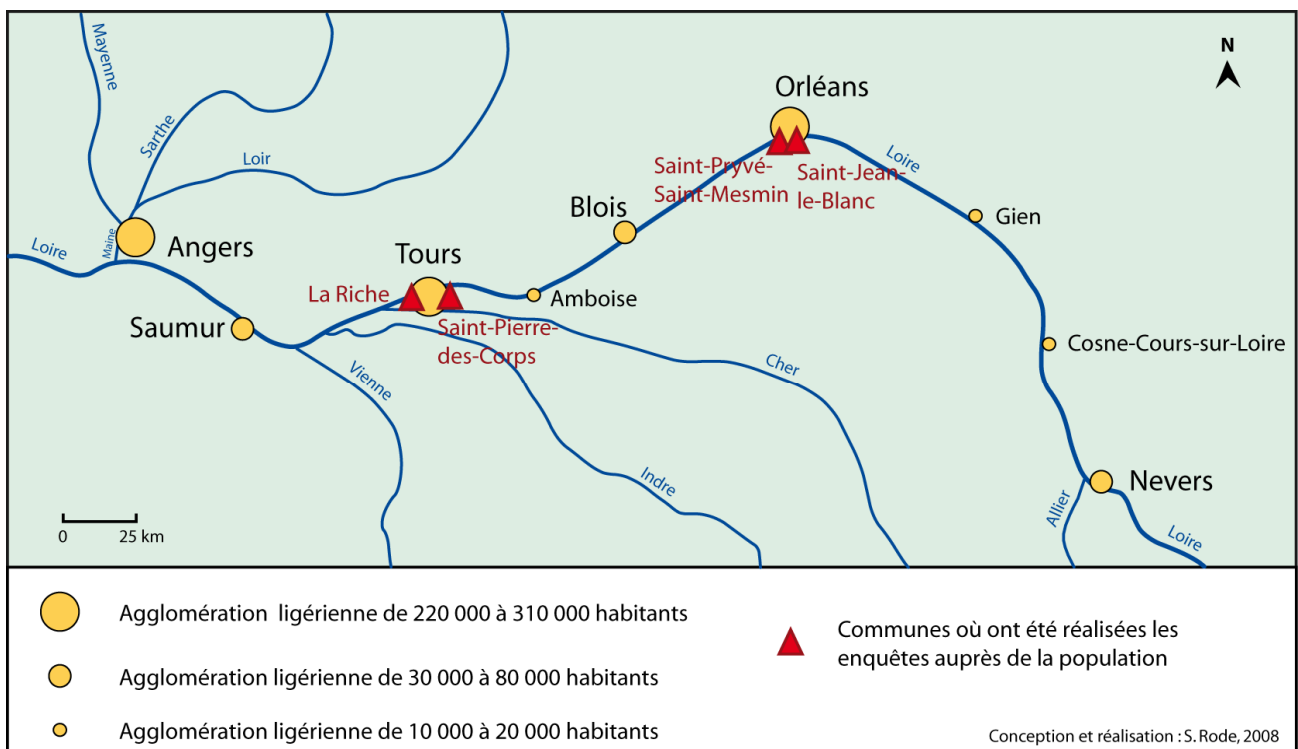
Pour saisir les représentations du risque d'inondation et de la Loire des riverains et pour pouvoir faire des comparaisons entre communes et tenter de tirer un certain nombre d'enseignements généraux, il nous fallait enquêter sur un échantillon relativement conséquent numériquement. Le questionnaire s'imposait donc. Aussi avons-nous élaboré un questionnaire (cf. annexe 3) que nous avons souhaité aussi complet que possible, mais ni trop long ni trop complexe pour ne pas rebuter les personnes interrogées (trente-sept questions au total). Nous avons mêlé questions fermées (dix-huit) et questions ouvertes (dix-neuf). Les questions fermées sont en effet destinées à constituer quelques séries statistiques, qui pourront être facilement comparées entre les différentes communes. Ces données font l'objet des traitements de base que sont le tri à plat et le tri croisé. Les questions ouvertes permettent, quant à elles, de laisser les personnes enquêtées s'exprimer de manière plus précise et nuancée, de justifier leur point de vue (beaucoup de questions ouvertes – formulées simplement « pourquoi ? » après une question fermée – les incitant à développer et argumenter leur réponse afin de mieux saisir les représentations qui affleurent en permanence dans les discours). Les questions ouvertes insérées dans le questionnaire ont donc pour fonction d'apporter des informations qualitatives, complétant et éclairant les aspects quantitatifs. Elles font l'objet d'une analyse de contenu.

Nous avons ainsi interrogé 260 personnes habitant en zone inondable, dans quatre communes différentes, deux de l'agglomération de Tours et deux de l'agglomération d'Orléans (tableau I.2 et fig. I.3). L'échantillon de personnes enquêtées se répartit comme suit selon les communes :

Tableau I.2 : La population enquêtée

Commune	Nombre de personnes enquêtées	Population totale de la commune	Pourcentage de population enquêtée	Période de passation du questionnaire
Saint-Pryvé-Saint-Mesmin	90	5365	1,67 %	Septembre-octobre 2006
Saint-Pierre-des-Corps	70	15 651	0,44 %	Octobre-novembre 2006
Saint-Jean-le-Blanc	60	8229	0,73 %	Avril, juin, septembre 2007
La Riche	60	9612	0,62 %	Avril, juin, septembre 2007

Figure I.3 : Le terrain d'enquête auprès de la population habitant en zone inondable : le choix de quatre espaces urbains présentant de nombreux points communs



Comment le choix de ces quatre communes a-t-il été fait ? Saint-Pierre et La Riche ont été choisies parce qu'elles présentent des caractéristiques urbaines et d'exposition au risque d'inondation qui les rapprochent, et parce que les responsables municipaux mènent des

politiques de gestion du risque d'inondation très différentes (Garnier, Rode, 2006). Alors que la municipalité de Saint-Pierre est très active en la matière et communique abondamment sur cette question, celle de La Riche se montre discrète et réticente à évoquer le risque d'inondation. C'est donc cette différence fondamentale d'attitude des responsables politiques qui a motivé notre choix. Une telle situation nous semblait propice pour effectuer des comparaisons dans le but de tenter de mettre au jour d'éventuels liens de cause à effet entre les représentations et les attitudes des responsables municipaux et le plus ou moins grand degré de sensibilisation au risque d'inondation de la population communale. Dans ces deux communes déjà enquêtées en 1998-1999, nous avons repris l'enquête approfondie et nous l'avons élargie afin de confirmer ou d'infirmer les tendances dégagées alors (Rode, 2001). Le recul de plusieurs années s'est avéré précieux. Il a permis de saisir un certain nombre d'évolutions à l'œuvre par rapport aux représentations et aux postures des équipes municipales mises en exergue à l'époque.

Par ailleurs, nous avons envisagé – sur la base des mêmes principes que pour les deux communes tourangelles – un second « couple » de communes dans l'agglomération d'Orléans : Saint-Pryvé-Saint-Mesmin et Saint-Jean-le-Blanc. Là aussi, les caractéristiques urbaines et d'exposition au risque de ces communes sont assez proches (deux communes urbanisées de la proche banlieue orléanaise entièrement inondables). En revanche, l'équipe municipale de la première, à l'instar de Saint-Pierre, se montre très active en matière de gestion du risque d'inondation tandis que la seconde, tout comme La Riche, apparaît particulièrement frileuse dans ce domaine.

L'attitude des responsables municipaux contactés afin de tenter de les associer à la démarche et d'obtenir leur aide pour la passation du questionnaire n'a fait que confirmer *a posteriori* la pertinence de notre choix. Saint-Pierre-des-Corps et Saint-Pryvé-Saint-Mesmin – toutes deux choisies pour leur volontarisme en matière de gestion du risque d'inondation et pour leur activité de communication sur cette question – ont immédiatement appuyé notre démarche en nous apportant un soutien précieux. Il a été décidé que la commune de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin diffuserait notre questionnaire dans son bulletin municipal accompagné d'un petit texte présentant la démarche aux habitants et les invitant à remplir le questionnaire puis à le renvoyer ou à le redéposer à la mairie. La diffusion a eu lieu en septembre-octobre 2006. Cette solution présente deux avantages : une passation bien plus rapide que si nous l'avions faite par nous-mêmes, et une diffusion plus large qui, compte-tenu d'un taux de retour correct, a permis de constituer un échantillon légèrement supérieur numériquement à celui des autres communes où la passation a été réalisée par nos soins (tableau I.2). Mais cette

solution présente également des limites : il est probable que seules les personnes quelque peu sensibilisées ou intéressées par cette question ont pris la peine de remplir le questionnaire et de le renvoyer. Une certaine familiarité avec l'écrit est également nécessaire pour surmonter les obstacles inhérents à la lecture du questionnaire, à la compréhension des questions et à la rédaction des réponses. Plusieurs filtres viennent ainsi biaiser la constitution de l'échantillon et risquent de nuire à sa représentativité. C'est pourquoi, à Saint-Pierre, il a été jugé préférable de s'en tenir à une passation directe, la municipalité annonçant notre venue dans son bulletin municipal (cf. annexe 4) et nous guidant dans notre travail préparatoire à la passation. En nous communiquant des informations sur la sociologie des quartiers, la municipalité nous a permis de cibler des populations de profils socio-culturels différents selon leur lieu de résidence. Un certain nombre d'espaces publics pouvant se révéler propices à la passation de notre questionnaire (aire de jeux d'enfants au pied de barres d'immeubles par exemple) nous ont en outre été indiqués. Muni de ces informations et de notre connaissance préalable de la commune, il nous a ainsi été possible de composer notre échantillon le plus rigoureusement possible. En contrepartie de ce précieux appui, nous nous sommes engagés à fournir à la municipalité le résultat des analyses concernant la commune.

A La Riche et Saint-Jean-le-Blanc – deux communes choisies pour la frilosité apparente de leurs édiles vis-à-vis de la question du risque d'inondation –, en revanche, nous nous sommes heurtés à un refus clairement affirmé de la part des maires de soutenir et de faciliter notre travail. En dépit de nos démarches réitérées pour expliquer l'intérêt qu'une telle enquête auprès de la population pouvait présenter pour eux, et malgré l'intérêt affiché des techniciens ayant en charge ces questions, nous avons dû nous passer du soutien de ces deux municipalités. Si les techniciens avaient pleinement conscience de l'intérêt de la démarche et étaient même demandeurs d'une meilleure connaissance des représentations du risque d'inondation au sein de la population, le *veto* fut véritablement politique, les maires tranchant la question dans le sens indiqué, comme le confirment sans ambiguïté les propos d'un technicien dans une de ces deux communes suite à un appel téléphonique de relance de notre part : « *Cela [la passation du questionnaire avec le soutien de la mairie] ne pourra pas se faire, le maire ne le souhaite pas. On fait marche arrière : il a dit qu'il n'y aurait pas de démarche de diffusion d'un questionnaire avant que le PCS et le DICRIM ne soient réalisés. Après peut-être, on verra... Nous on trouve ça dommage, mais c'est la volonté politique qui prime* » (30 janvier 2007). Ces quelques péripéties ont donc confirmé on ne peut plus clairement les réticences des maires de ces deux communes – probablement renforcées par l'approche des élections municipales de mars 2008 – à évoquer cette question du risque

d'inondation. Le risque d'inondation est en effet un sujet qui peut faire apparaître un certain nombre de questionnements, voire de tensions au sein d'une commune, d'où probablement l'extrême méfiance de certains responsables politiques vis-à-vis de notre enquête. La passation de celle-ci a donc été effectuée par nos soins, sans aucun appui municipal, et donc sans retour de nos conclusions en direction des équipes municipales. Dans ces deux communes, les échantillons ont été construits sur le modèle de celui de Saint-Pierre, mais nous avons dû obtenir les données sur les profils des quartiers et des populations par d'autres canaux. L'obtention de ces informations n'a pourtant pas été beaucoup plus difficile qu'à Saint-Pierre dans la mesure où les techniciens, que nous avons rencontrés à de multiples reprises et qui étaient intéressés par notre démarche, se sont montrés très coopératifs.

Dans les trois communes où nous avons assuré la passation des questionnaires auprès des habitants, les échantillons ont donc été ébauchés en amont de la phase de passation par le travail évoqué sur les quartiers et leurs profils socio-économiques dominants. Nous nous sommes ensuite efforcés de parvenir à un équilibre en termes de sexe, d'âge et de profil socio-culturel. En revanche, dans la commune où la passation s'est opérée par le truchement du bulletin municipal, nous n'avons pas eu de prise sur la constitution de l'échantillon, qui s'est en quelque sorte « auto-construit » en fonction des personnes qui ont fait la démarche de répondre à notre questionnaire. Nous postulons néanmoins qu'ils peuvent être considérés – au vu du nombre et de la diversité des profils socio-professionnels et générationnels des personnes qui ont répondu – comme étant à même de fournir un éclairage pertinent sur le degré de sensibilisation de la population communale à la problématique du risque d'inondation et comme un outil de saisie des représentations de la population sur diverses questions connexes (image de la Loire, question de l'aménagement des bords de Loire, place de la nature dans la ville...).

1.3.3. Les limites de nos méthodes d'enquête

Mais si nous nous sommes efforcé de forger un outil efficace pour notre étude, celui-ci n'est cependant pas exempt de toute critique. Si, *a priori*, les questions ouvertes semblent utiles parce qu'elles donnent plus d'informations sur les pratiques et les représentations que les questions fermées, en réalité les personnes interrogées peuvent fournir des indications peu utiles. En effet l'usage des questions ouvertes montre que nombre de réponses peuvent être floues, incodables dans le cadre de l'usage d'un logiciel d'analyses de données. C'est là une première limite non négligeable. Mais il est alors possible de procéder à l'analyse du sens de ces discours issus des questions ouvertes, ce qui peut se révéler très précieux. Se pose

également le problème de l'aspect partiel et partial de toute sélection, notamment en ce qui concerne les réponses possibles dans une question fermée à réponses multiples. Certaines questions proposent en effet une liste de plusieurs termes, parmi lesquels les personnes interviewées doivent choisir. Pour la question 21 par exemple (« Pour vous, quels termes caractérisent le mieux la Loire (cochez trois cases maximum) ? »), nous proposons une série de dix termes censés permettre de saisir l'image de la Loire. Les personnes étaient donc contraintes de se placer dans notre propre image, même si elles pensaient exprimer par là leur image à elles du fleuve. En réalité, cette question ne donnait qu'une vision partielle de l'image que les personnes interviewées se faisaient de la Loire, laquelle pouvait en revanche apparaître dans les réponses à certaines autres questions (23 et 26 notamment). Or, le dépouillement du questionnaire et son analyse à travers le logiciel Sphynx ne prend pas en compte cette complexité... Nous avons alors eu recours à une analyse de contenu « artisanale » pour tenter de compenser ce biais. Par ailleurs, quelle est la fiabilité intrinsèque des réponses collectées compte-tenu du manque de définition et de l'ambiguïté de certains champs ? En d'autres termes sommes-nous sûrs que les réponses concernent exactement ce que nous avons voulu évaluer ? Nous saisissons parfois, par le truchement d'une remarque de la personne interviewée, que celle-ci ne semblait pas réellement comprendre le sens de la question, ou que son interprétation de la question restreignait la liberté de sa réponse. Là encore, la question 21 (« Pour vous, quels termes caractérisent le mieux la Loire ? ») a parfois donné lieu à des situations de ce type. Un jeune homme croyait ainsi devoir répondre « levées », « barrages » et « crues » afin de ne pas être « hors sujet ». Lui ayant annoncé quelques minutes auparavant que nous effectuions une enquête sur le risque d'inondation, il se limitait à choisir les termes ayant un rapport avec ce thème. Nous constatons donc parfois une auto-limitation des personnes interviewées ou une incompréhension de certains termes ou de certaines questions. La passation directe est alors précieuse dans la mesure où, lorsque nous nous en apercevions, nous avons la possibilité de dissiper le malentendu en reformulant la question, en explicitant un terme ou en apportant une précision susceptible d'éclairer les personnes en difficulté.

Enfin, à ces problèmes de méthode, s'ajoutent ceux concernant l'interprétation des résultats. Le questionnaire ne constitue en effet pas une fin en soi. Si, *a priori*, le traitement des questions fermées ne pose pas de problème, leur analyse est néanmoins déterminée par le choix des seuils duquel découleront la physionomie et les caractéristiques des différentes classes. Il s'agit bien là d'une action subjective, qui peut grandement influencer les résultats finaux. L'interprétation des réponses aux questions ouvertes impose davantage de précautions

encore. Il faut en effet, avant de parvenir aux résultats de la recherche, effectuer une opération essentielle qui est l'analyse des discours collectés dans le cadre de ces questions ouvertes. Cette analyse consiste à sélectionner et extraire les données susceptibles de permettre la confrontation des hypothèses aux faits. L'analyse de contenu étudie et compare le sens des discours pour mettre au jour les systèmes de représentations véhiculés par ces discours. Mais qu'est-ce que le sens d'un discours ? C'est une production et non pas une donnée. C'est une lecture orientée. Aussi l'analyse du matériau issu de nos questionnaires contribue-t-elle à sculpter le message et le sens qui vont en être dégagés. Après avoir fait parler les interviewés, nous avons fait parler le texte par l'analyse des discours. Celle-ci est sélective ; c'est une lecture exogène informée par nos objectifs. Elle ignore la cohérence explicite du texte et procède par décomposition d'unités élémentaires reproductibles ; elle vise la simplification des contenus en vue de produire un effet d'intelligibilité et comporte, indéniablement, une part d'interprétation.

Néanmoins, et afin de relativiser l'impact sur notre recherche des limites énoncées ci-dessus, il convient d'insister sur le fait que l'analyse quantitative issue de notre questionnaire est pensée comme un complément à l'usage de méthodes qualitatives, une sorte de « pièce à conviction » qui doit venir confirmer ou infirmer des tendances constatées au terme de multiples entretiens, rencontres, lectures, dépouillement de documents municipaux... Ce sont ces démarches qualitatives croisées et articulées qui nous ont permis de formuler des hypothèses, de nous forger un avis sur de nombreux points. Le questionnaire et ses questions fermées donnant lieu à des analyses quantitatives avaient donc pour but d'étayer les hypothèses posées au terme d'un travail approfondi de familiarisation avec le terrain et les acteurs. Ces données chiffrées issues des analyses quantitatives, loin d'être autonomes et signifiantes en elles-mêmes, s'insèrent ainsi « dans une chaîne de présomptions empiriquement fondées » (Passeron, 2006). Tout en privilégiant les méthodes qualitatives, nous avons souhaité utiliser des méthodes quantitatives afin de fonder nos constats sur des données chiffrées – lesquelles sont bien souvent considérées comme objectives, donc fiables. Pourtant, nous avons vu qu'il n'en est rien et que ces données sont elles aussi sujettes à caution. Il convient donc de ne pas céder à l'illusion du statisticien selon laquelle les chiffres seraient signifiants en eux-mêmes et pourraient seuls suffire à dégager des généralités (Passeron, 2006). Le meilleur moyen de surmonter l'écueil de la validité des données chiffrées ainsi produites nous a semblé être de coupler analyse quantitative et analyse qualitative.

2. Une posture heuristique à l'interface de plusieurs champs disciplinaires

2.1. La géographie, de l'aléa à une approche globale du risque

Pour bien saisir l'intérêt d'une analyse du risque d'inondation comme une représentation, il convient de la replacer dans l'histoire de la géographie des risques, notamment « naturels ». Comment les géographes ont-ils analysé les risques « naturels » ? Quelles notions et quelles méthodes ont-ils successivement utilisées ?

Les analyses du risque par les géographes se sont sensiblement modifiées au fil du temps, suivant les évolutions épistémologiques que connaissait la géographie. Alors que la géographie s'est longtemps présentée comme une science naturaliste puis comme une discipline centrée sur les rapports entre les hommes et les milieux, à travers la notion vidalienne de « genre de vie », elle est aujourd'hui largement reconnue comme une science sociale. Elle est ainsi définie par Jacques Lévy (2003) : « Science qui a pour objet l'espace des sociétés, la dimension spatiale du social ». Cette histoire particulière de la géographie française n'a pas été sans conséquence sur l'émergence de la problématique des risques en géographie et la manière de l'aborder par les géographes. La comparaison avec les Etats-Unis, où l'approche des risques naturels s'est révélée très différente, confirme l'extrême prégnance des spécificités disciplinaires nationales.

Dans la géographie française, les notions de risque et d'aléa n'apparaissent que très tard. Avant les années 1980, la géographie étudiait d'abord les processus physiques caractéristiques du fonctionnement de la planète. Maurice Pardé – fondateur de la potamologie, ou étude des fleuves et rivières, en particulier de leurs régimes et de leurs lits – est ainsi un des pionniers de l'étude des extrêmes hydrologiques (Pardé, 1933, 1961, parmi son œuvre colossale). Il s'agissait alors avant tout de développer la connaissance des mécanismes physiques à l'origine des événements catastrophiques, les sociétés humaines n'étant pas réellement intégrées dans ces analyses – en dépit de quelques contre-exemples comme les travaux de Roger Dion sur le risque d'inondation dans le Val de Loire (Dion, 1933 et 1961). Comme le notent Yvette Veyret et Magali Reghezza (2005a), « il faut [...] attendre les années 1970 pour qu'une réflexion plus systématique s'amorce sur les rapports entre les faits de nature et les faits de société ». En effet, cette réflexion « essaie d'intégrer les aspects physiques et les aspects humains, c'est-à-dire propose un rapprochement de la géographie physique et de la géographie humaine qui peut se transférer lentement à la recherche sur les risques naturels » (Ribas Palom, 1994). Ce rapprochement s'effectue pour l'essentiel dans les années 1990.

Dans les pays anglo-saxons, le cheminement a été très différent. Aux Etats-Unis par exemple, les risques naturels ont, dès le premier quart du XX^e siècle, été étudiés à l'interface des faits de nature et de société, et ce en dépit de la formation naturaliste des géographes menant ce type de travaux (Veyret, Reghezza, 2005a). L'approche des risques « naturels » au sein de l'école de géographie de Chicago – « *The natural hazards research school* » structurée autour de Gilbert Fowler White qui commence ses travaux sur les crues aux Etats-Unis dès 1935 – est d'emblée plus globale dans la mesure où, tout en intégrant les processus physiques, les géographes américains privilégient l'attitude des sociétés face aux aléas, leur degré de capacité ou d'incapacité à y faire face. La publication par G. F. White en 1945 d'un ouvrage intitulé *Human adjustment to floods* est ainsi symptomatique des problématiques qui préoccupent les géographes américains. « En 1965, les géographes de l'Ecole de Chicago lancent un programme de recherche qui a pour but d'appliquer à d'autres phénomènes physiques la méthode mise au point pour traiter des inondations. Leur projet est « d'interroger l'interaction entre le système social et le système naturel dans la variété des environnements et des cultures ». D'emblée, ils ne se limitent pas au processus physique, l'accent est mis sur la société envisagée au travers des adaptations [...] qui lui permettent de s'adapter à l'aléa et de faire face à la crise » (Veyret, Reghezza, 2005b). Gilbert Fowler White, Ian Burton et Robert Kates insistent sur les représentations à l'origine des choix d'ajustement et des comportements en cas de crise. Même s'ils le prennent en compte, ils n'étudient pas l'aléa pour lui-même mais insistent sur le volet social du risque. « Si les inondations sont la volonté de la Providence, les pertes entraînées sont surtout la volonté des hommes » (White, 1966). Pour eux, la cause des catastrophes naturelles n'est donc pas à chercher uniquement dans le processus physique, qui n'est qu'un facteur externe, mais dans la société qui s'expose inconsidérément en occupant des plaines inondables. Ces auteurs s'attachent donc à étudier ce qui sera appelé, à partir des années 1970, la « vulnérabilité sociale » (Wisner *et alii*, 1976), et ils s'intéressent déjà à l'étude des représentations. Ils jugent en effet qu'une telle approche, à travers l'intégration des attitudes et comportements de la population vis-à-vis des risques, permettait la mise en œuvre de politiques publiques plus efficaces. Ils se penchent donc sur la question de la formation des populations aux comportements à tenir en cas de crise. En outre, l'intégration des valeurs, de la dimension culturelle dans les analyses des risques permet également de contrebalancer une approche jugée trop exclusivement technicienne des risques mise en œuvre aux Etats-Unis par le *Corps of Engineers* (« The engineer has approached the problem by inquiring « Is flood protection warranted ? » He has utilized levees, dams, floodways, channel improvements, and similar engineering devices to curb flood flows »,

White, 1945). Le Mississippi constitue un excellent exemple de cette approche technicienne du risque développée par les ingénieurs américains. De 1880 à la fin des années 1920, le fleuve a été totalement corseté par un imposant dispositif de digues (Mississippi Levees System) et de murs maçonnés (Floodwalls). Jacques Heude parle ainsi d'une « confiance aveugle et sourde en une seule solution technicienne » (Heude, 2005), alors même que ces protections sont régulièrement mises à mal comme lors de l'inondation exceptionnelle de 1927. Les nombreuses brèches formées dans les levées ont permis au Mississippi d'occuper à nouveau son immense lit majeur. Les géographes américains (White, 1945 et 1974 ; Burby *et alii*, 1979) sont également les premiers à mettre l'accent sur l'efficacité, en matière de gestion du risque d'inondation, du contrôle de l'occupation des sols, allant là aussi à l'encontre de la culture de la protection des ingénieurs de l'époque (« Emergency measures and structural changes may reduce flood losses, but a more reliable readjustment is permanently to remove damageable property and services beyond the reach of floods », White, 1945). Shaeffer *et alii* (1976) ont ainsi montré qu'aux Etats-Unis à cette date, les deux tiers des pertes liées aux inondations étaient le fait de ruptures de digues ! Face à la mise en avant des insuffisances des mesures structurelles, les géographes américains s'efforcent de montrer les avantages d'une gestion non structurelle du risque. Gilbert Fowler White se préoccupe ainsi de réduire la vulnérabilité, par exemple à travers une architecture et une agriculture adaptées aux zones inondables (« changes in crops », White, 1945) ou, lorsque cela est jugé nécessaire, un déplacement de zones habitables (« urban relocation », White, 1945). Par ailleurs, les géographes anglo-saxons mettent également en exergue la dimension politique du risque, lequel dépend certes des contextes sociaux et culturels, mais aussi politiques et institutionnels (Mitchell *et alii*, 1989). Les études sur les risques se trouvent ainsi étroitement connectées à l'analyse des politiques publiques.

Croisant l'aléa et la vulnérabilité, donc la dimension physique et la dimension sociale du risque, les géographes américains soulignent ainsi précocement la nature hybride des risques dits naturels.

Ce n'est pas le cas en France, où le clivage géographie physique/géographie humaine, très marqué, a freiné l'émergence de ce type d'approche intégrée. Pourtant, l'approche des risques « naturels » par les représentations développée par l'école de géographie de Chicago, a, sous l'impulsion de quelques « passeurs », stimulé un certain nombre de travaux de recherches français très récents. Valérie November (2000) identifie deux passeurs principaux : le géographe américain Ian Burton (réflexions sur la résilience et la vulnérabilité), appartenant lui-même à cette école de géographie de Chicago, et le géographe français Antoine Bailly

(réflexions sur le rôle des représentations humaines dans l'appréhension des risques). Pourtant, l'évolution dans l'approche du risque qui se dessine progressivement au cours des années 1980 et 1990 au sein de la géographie française ne saurait être réduite à l'influence de la géographie anglo-saxonne. Un certain nombre d'évolutions internes à la géographie physique française ont également contribué à l'élargissement de l'approche des risques. Yvette Veyret montre ainsi comment la géographie physique s'est progressivement recentrée à partir des années 1980, en intégrant au sein de ses travaux les multiples interrelations entre phénomènes naturels et phénomènes sociaux (Veyret, 2003a). Selon elle, les deux figures majeures d'impulsion de cette évolution sont Georges Bertrand et Jean Tricart. Cette « géographie recentrée qui ne sépare plus données sociétales et facteurs physiques » (Veyret, 2003a) constitue un cadre propice à l'émergence d'un nouveau regard, plus global, sur le risque, qui ne se réduit plus au seul aléa. Comme le soulignent Lucien Faugères et Jean Noyelle, « le risque n'est plus seulement l'aléa ; il intègre également la notion de vulnérabilité, représentée par les sociétés » (Faugères, Noyelle, 1992). Nombre de travaux menés durant les années 1990 vont poursuivre dans cette voie et proposer une approche globale du risque « naturel », mettant en lumière sa dimension fondamentalement hybride. C'est le cas notamment de Patrick Pigeon qui, en 1993 dans un article tiré de sa thèse, en appelait à un regard géographique global sur le risque, c'est-à-dire associant géographie physique et humaine (il parle d'un raisonnement géographique « à l'interface des faits physiques et humains », Pigeon, 1993). C'est également le cas des travaux de Robert D'Ercole. Pour lui, le risque naturel « est le produit d'un aléa donné (évalué par sa probabilité d'occurrence et sa capacité destructrice ou « efficacité ») et des dommages que cet aléa est susceptible d'occasionner en un lieu donné. L'évaluation des dommages prend en compte la valeur des éléments exposés ou enjeux (population, patrimoine, activité économique) et leur vulnérabilité (pourcentage de la valeur qui sera probablement perdue en cas d'aléa). On voit que le risque est lié au fait humain dont l'appréciation peut être quantitative (par exemple là où les cendres tombent, y a-t-il beaucoup d'habitants, d'élevage, d'établissements industriels, de voies de communication ?) ou qualitative (par exemple a-t-on prévu des actions préventives et de défense permettant de réduire la vulnérabilité des éléments exposés en cas de survenue de l'aléa ?) » (D'Ercole, 1994). Cette définition se veut doublement émancipatrice. Il s'agit de dépasser l'opposition entre les aspects physiques et humains du risque, mais aussi de concilier méthodes quantitatives et qualitatives. Dans le même ouvrage-manifeste (CHAM'S, 1994), le titre de la contribution de Bernard Debarbieux – « Le risque en montagne : phénomène naturel ou phénomène social ? » – souligne bien le questionnement

qui sous-tend l'ouvrage entier. Une telle question peut pourtant apparaître discutable. En se référant à la terminologie classique, il convient de rappeler que seul l'aléa est naturel, alors que le risque, cette virtualité, est fondamentalement un objet social (Veyret, 2003b). Le risque implique en effet « une présence humaine, la perception d'un danger potentiel plus ou moins prévisible par un groupe social ou un individu isolé » (Meschinet de Richemond, 2007). Ce qui est couramment désigné sous l'expression de « risque naturel » désigne en fait l'exposition des sociétés à un aléa et le traitement social de cet aléa. Où l'on constate qu'un certain nombre de travaux, s'ils ont pu contribuer à diffuser une approche élargie et renouvelée du risque, n'en ont pas moins entretenu une confusion notionnelle dommageable.

Cet élargissement du questionnement sur les risques en géographie devient rapidement un mouvement transdisciplinaire. En effet, de plus en plus de recherches réunissent des chercheurs issus des sciences naturelles et des sciences humaines. Valérie November (2000) souligne que le numéro spécial de la *Revue de Géographie Alpine* (1998) sur la représentation des risques naturels en montagne s'inscrit dans ce mouvement. Des théories issues de la psychologie, comme celle de la dissonance cognitive (Festinger, 1962), sont ainsi convoquées pour expliquer les multiples attitudes des populations face aux risques naturels (Schoeneich, Busset-Henchoz, 1998). Les sociétés humaines sont désormais pleinement intégrées dans l'étude du risque. Ce sont les acteurs et les territoires du risque qui sont étudiés et non plus seulement l'aléa ou la dynamique des milieux.

La prise en compte des représentations dans l'analyse des risques « naturels » accompagne elle aussi l'évolution récente de la géographie. Comme l'écrivent Yvette Veyret et Magali Reghezza, « la géographie environnementale qui prévaut désormais et place la société au cœur de ses thématiques privilégie le thème des ressources et celui des risques. Il s'agit donc de penser autrement les rapports nature/société, d'intégrer pleinement dimensions sociales et éléments physiques, le risque devant être impérativement analysé dans l'espace géographique entendu à la fois comme un support et comme « une construction continue des sociétés », un produit des pratiques et des « représentations sociales, collectives ou individuelles, en somme un construit social » (Veyret, Reghezza, 2005b). Pour mettre en œuvre une telle approche globale des risques naturels et saisir leur hybridité fondamentale, les représentations constituent un outil heuristique précieux.

Denise Jodelet définit la représentation comme une « forme de connaissance socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social » (Jodelet, 1997). Les représentations sociales désignent ainsi un ensemble de connaissances, d'informations, de modes de pensée qui

permettent aux différents acteurs de décrire et d'interpréter l'environnement social et physique dans lequel ils se trouvent. Les représentations sociales constituent donc un véritable système d'interprétation du monde ou, selon la formule de Jean-Paul Guérin, des « schémas pertinents du réel » (Guérin, 1989) au caractère opératoire dans la mesure où elles ont une utilité sociale. De fait, l'analyse des représentations sociales apparaît comme un point central de l'étude de toute politique publique dans la mesure où l'action sur les représentations des acteurs sociaux constitue un des leviers d'action de l'Etat. « Ce n'est pas seulement à travers des ordres et des règlements que l'Etat peut influencer sur l'attitude des [acteurs sociaux]. L'action significative se situera alors plutôt aux niveaux des normes et des représentations clés qui orientent les comportements au jour le jour. Il est donc nécessaire de doubler l'analyse de l'impact immédiat des décisions entraînées par une politique publique d'une analyse à plus long terme, de ses effets sur la représentation des acteurs » (Jobert, Muller, 1987).

A l'opposé des approches géographiques classiques, qui faisaient état d'un risque déjà construit, l'approche constructiviste qui s'est diffusée depuis quelques années focalise son attention sur le risque « tel qu'il se fait » (Latour, 1990, cité par November, 2000). D'autres auteurs parlent de la « fabrique des risques » (Gilbert, 2003) pour désigner l'ensemble des processus par lesquels les hommes en société constituent le risque en une réalité sociale complexe, négociée, évolutive car liée à des contextes, des rapports de force, des arrangements plus ou moins stables... De fait, méconnaître cette dimension éminemment construite et en permanence évolutive du risque, c'est passer à côté de phénomènes pourtant cruciaux tels que la négociation du niveau de risque socialement acceptable, les enjeux de pouvoirs qui se cristallisent autour de ces négociations ; c'est aussi ne pas comprendre un certain nombre de blocages ou de conflits entre acteurs de la gestion du risque, en particulier dans le processus de territorialisation des politiques préventives.

La géographie des risques naturels est donc pleinement insérée dans la géographie sociale, soit en utilisant les représentations à l'appui d'une approche plus classique afin de l'enrichir, soit pour proposer, plus radicalement, une approche dans laquelle le risque même est pensé comme une représentation : « Un risque est donc une représentation complexe, évolutive, produit de rapports dialectiques entre des représentations et des pratiques » (Blancher, 1995). Le risque n'est donc ni naturel, ni industriel, mais bien social, socialement construit. Il s'agit là d'une véritable posture heuristique, qui constitue une des approches possibles de la notion de risque.

2.2. Approche constructiviste du risque et géopolitique : une rencontre féconde ?

Le risque possède également une indéniable dimension géopolitique, que l'approche constructiviste permet en partie de décrypter. Mais nous pensons que cette posture heuristique constructiviste peut être utilement enrichie par une approche géopolitique, permettant ainsi de mieux prendre en charge la dimension conflictuelle de la gestion du risque et de proposer une analyse fine des mécanismes de ces conflits, ainsi que des enjeux de pouvoirs que cristallise ou révèle le risque.

De prime abord, l'usage d'analyses géopolitiques pour l'étude des risques peut surprendre. De fait, la géopolitique est classiquement perçue comme traitant avant tout des rivalités entre Etats et des enjeux internationaux. Cette géopolitique est l'héritière directe des travaux des fondateurs de la discipline. Lorsque le Suédois Rudolf Kjellèn forge en 1900 le néologisme « géopolitique », il la définit comme « la science de l'Etat comme organisme géographique tel qu'il se traduit dans l'espace » (*L'Etat comme forme de vie*, 1916). Dans le contexte d'une vive compétition entre puissances européennes, la géopolitique s'identifie donc à une réflexion sur les conditions de puissance des Etats et les rivalités qui les opposent, et insensiblement à une justification universitaire de l'impérialisme (Karl Haushofer, Halford Mackinder). Cet excès d'idéologie a valu à la géopolitique d'être durablement disqualifiée, avant de renaître dans les années 1970. C'est toujours essentiellement une géopolitique centrée sur les relations entre Etats qui se développe. Aujourd'hui encore, la géopolitique des Anglo-Saxons – *Geopolitics* – tend à s'identifier à l'étude des relations internationales. La géopolitique ne saurait pourtant se réduire à cette approche. Les analyses géopolitiques sont de plus en plus appliquées à des problèmes politiques au sein d'un même Etat, aux échelles régionale et locale. La définition proposée par Yves Lacoste présente l'avantage d'être large donc plus intégratrice que les définitions originelles : pour lui, la géopolitique étudie les « rivalités de pouvoir sur des territoires et sur les hommes qui s'y trouvent » (Lacoste, 1995). En ne faisant pas référence à la notion d'Etat ou de pouvoir étatique, cette définition n'enferme pas la géopolitique dans la seule étude des rivalités interétatiques, et en propose ainsi une vision plus riche, les analyses géopolitiques pouvant se déployer à toutes les échelles spatiales, en particulier à grande échelle. La revue *Hérodote* et ses contributeurs ont participé à cet ancrage de la géopolitique dans les territoires locaux. Le numéro 110 d'*Hérodote*, paru en 2003, appliquait ainsi ce type d'approche à l'eau (le titre de ce numéro, « Les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires », illustre à la fois l'ouverture de l'analyse géopolitique à de nouveaux champs et l'importance de l'échelle locale). Les inondations ayant frappé la Somme en 2001 y font l'objet d'un article qui montre comment « cette inondation a réveillé des

représentations identitaires territoriales et [...] comment ces représentations servent des enjeux de pouvoirs » (Framery, 2003). Le champ de l'aménagement du territoire a été lui aussi récemment investi par l'analyse géopolitique (Subra, 2007 et 2008), de même que le champ de l'environnement (Benhammou, 2007, à propos de la conservation des grands prédateurs en France).

Tous ces champs nouvellement investis par l'analyse géopolitique à l'échelle infra-nationale – le risque d'inondation, l'aménagement et l'environnement – sont au cœur de notre recherche. Il semble donc pertinent de s'inspirer de cette approche pour enrichir nos analyses. Pourtant, rares sont les analyses des risques « naturels » à se revendiquer d'une telle approche. Est-ce parce que les risques dits naturels sont encore trop largement appréhendés comme de pures données de la nature, échappant ainsi au traitement par les sociétés ? Est-ce parce que les géographes ont, d'une manière générale, peu étudié les situations conflictuelles (Charlier, 1999) ? Les choses sont pourtant en train de changer.

D'une part les conflits sont désormais davantage pris en compte par les travaux de géographie. L'ouvrage coordonné par Patrice Mélé, Corinne Larrue et Muriel Rosenberg (2003), intitulé *Conflits et territoires* en est une bonne illustration. C'est la pertinence de l'étude des conflits « territoriaux » dans l'analyse de la territorialisation des politiques publiques qui y est examinée. Le conflit constituerait ainsi un véritable « analyseur social » (Charlier, 1999). Il révèle les enjeux de diverses natures – sociale, politique, économique, territoriale – qui se cristallisent autour d'une politique publique et de sa territorialisation. D'où l'intérêt pour l'analyste des politiques publiques de placer les conflits au cœur de ses recherches.

Par ailleurs, dans le champ des études sur le risque, les problématiques liées aux acteurs et à leurs oppositions en matière de gestion des risques sont de plus en plus présentes. Si ces travaux ne se réclament pas de l'analyse géopolitique, par l'attention qu'ils accordent aux jeux d'acteurs et à l'importance des choix politiques en matière de gestion du risque, nous pouvons considérer qu'ils promeuvent une analyse du risque en partie inspirée par la géopolitique. Tels Monsieur Jourdain, ces chercheurs font de la géopolitique sans le savoir ! Quelques travaux sur les risques naturels, néanmoins, affichent explicitement leur choix de la démarche géopolitique et en montrent tout l'intérêt (Sierra, 2000 et 2009 ; Hardy, Sierra, 2005). L'espace à risque est alors considéré comme « un espace d'intérêts contradictoires, un lieu de tensions » (Sierra, 2009). Dans cette perspective, la gestion d'un risque d'origine naturelle apparaît bien comme une affaire de choix politiques, lesquels peuvent engendrer des situations conflictuelles entre les différents acteurs concernés par cette gestion du risque, et ce

en raison de représentations divergentes du risque, des territoires du risque et/ou de l'aménagement des territoires... La géopolitique considère le territoire comme un enjeu dans la mesure où il est convoité par des acteurs qui s'affrontent pour son contrôle (Rosière, 2007), ou pour des usages différents. Or, le risque et sa gestion peuvent interférer dans cette volonté de contrôle des territoires, soit en la remettant en cause, soit en la facilitant. Le risque apparaît ainsi comme une des composantes des stratégies d'exercice du pouvoir (November, 2000). A ce titre, il peut être instrumentalisé par certains acteurs, ce qui n'est pas sans conséquences territoriales. La gestion du risque d'inondation en Loire moyenne a ainsi engendré de nombreux conflits, entre différents acteurs et à différentes échelles, qui montrent que la territorialisation de la politique préventive cristallise des enjeux très vifs. L'analyse géopolitique peut contribuer à mieux décrypter les tenants et aboutissants de ces conflits, qui seront au cœur de notre travail.

Analyse constructiviste en géographie et analyse géopolitique se recoupent donc assez largement. Toutes deux privilégient en effet l'étude des acteurs, de leurs représentations et des territoires. « L'analyse géopolitique s'intéresse donc aux acteurs, aux enjeux qui motivent leur confrontation et aux dynamiques territoriales qui découlent de leur rivalité » (Rosière, 2007). L'approche constructiviste du risque conduit quant à elle à affirmer « qu'il est illusoire de penser le risque sans penser les acteurs sociaux qui portent en eux et à travers leurs actions ces définitions et ces usages différenciés » (Martinais *et alii*, 2006). Il convient donc de s'attacher à l'étude des différents acteurs participant à la gestion du risque d'inondation ainsi qu'aux processus d'interactions entre ces acteurs.

2.3. Les acteurs et leurs interactions, au cœur de l'analyse constructiviste et géopolitique du risque

En tant que question sociale, le risque fait intervenir une variété d'acteurs aux intérêts souvent contradictoires et aux représentations du risque très différentes. Comme le rappelle Emmanuel Martinais, le risque est « une notion subjective, et son appréciation largement déterminée par un mode de représentation propre à chacun » (Martinais, 1996). Le risque d'inondation n'aura ainsi pas la même signification pour un riverain installé de longue date et déjà inondé à plusieurs reprises, pour un riverain fraîchement implanté à proximité d'une rivière dangereuse mais sous-estimant le risque, pour le technicien chargé de l'évaluation du risque ou pour l' élu chargé de prendre des décisions concernant le mode de gestion du risque. Les expériences vécues, la mémoire des inondations, les relations quotidiennes avec le

danger, la position technique ou scientifique, la position institutionnelle, l'appartenance à tel ou tel groupe social ou professionnel, sont autant de paramètres qui peuvent modifier la représentation du risque. Comme le souligne Michel Lussault (2003), « la prise en compte de l'acteur et de l'action est centrale en géographie ». De fait, dans le cadre d'une approche constructiviste du risque, qui se donne pour but de comprendre le processus de territorialisation de la prévention du risque d'inondation en Loire moyenne, ces deux notions d'acteur et d'action se révèlent centrales. Il s'agit en effet de montrer de quelle manière les différents acteurs de la gestion du risque d'inondation, dans leurs interactions, leurs rapports de force, selon leurs représentations particulières du risque et des territoires, selon les contextes locaux, érigent ou non le risque en une préoccupation sociale pouvant donner lieu à un certain nombre de reconfigurations territoriales. Aussi est-il indispensable de s'interroger sur cette notion d'acteur et ses usages en géographie d'une manière générale, et appliquée à la question de la gestion des risques en particulier.

La prise en compte des acteurs sociaux est longtemps apparue comme risquant de dissoudre le caractère scientifique de la géographie par l'introduction de la subjectivité dans ses travaux. La géographie a cependant connu à partir des années 1970 une véritable « inflexion actorielle » (Lussault, 2003), c'est-à-dire qu'elle a progressivement placé les acteurs sociaux au centre de ses préoccupations. En effet, l'action individuelle et collective intéresse fondamentalement le géographe en ce qu'elle est tout à la fois « organisatrice de et organisée par l'espace » (Lussault, 2003).

Comment définir l'acteur ? D'une manière générale, l'acteur peut s'entendre comme l'origine de l'agir (Lahire, 1998). Une distinction traditionnellement opérée est celle qui oppose acteurs collectifs et acteurs individuels. Or, cette distinction n'est pas neutre puisqu'elle renvoie à des approches opposées d'un point de vue épistémologique et méthodologique. Le fait de privilégier les acteurs collectifs renvoie à une approche holiste. Les acteurs sont alors circonscrits dans des catégories déterminées (public/privé, institutionnel, collectivités, acteurs socioprofessionnels...) et toujours considérés dans leurs statuts et leurs rôles établis. A l'inverse, l'approche individualiste privilégie les stratégies individuelles, les choix des acteurs s'effectuant en toute liberté à partir de leurs valeurs, de leurs préférences... L'agrégation de ces multiples comportements individuels aurait un impact sur l'organisation de l'espace. On insiste alors sur les logiques propres à chaque individu, sur la marge de liberté de tout acteur même si celle-ci est forcément limitée, la théorie de l'acteur totalement libre n'étant plus d'actualité (Lajarge, 2008). Pour classique qu'elle soit, cette

dichotomie entre acteurs collectifs et individuels n'est pourtant guère pertinente. C'est pourquoi il paraît préférable de parler d'« acteur pluriel » (Gumuchian *et alii*, 2003) pour souligner que tout individu appartient à un groupe social auquel il n'échappe jamais totalement et réciproquement que tout acteur collectif est composé d'individus qui disposent d'une certaine marge de liberté, d'une certaine autonomie par rapport au groupe. Les acteurs collectifs ne sont donc pas des entités abstraites, désincarnées. L'acteur n'est jamais univoque. Comme le notent Bruno Jobert et Pierre Muller (1987), les individus jouent « une multitude de rôles différents », ils sont de plus en plus multidimensionnels.

Cette mise au point essentielle effectuée, il est désormais possible de proposer une définition formalisée de l'acteur. Nous considérerons ainsi toute personne physique ou morale, individu ou groupe, qui opère sur le territoire et qui possède les compétences suivantes : l'intentionnalité stratégique (ou capacité à élaborer et réaliser une stratégie), celle de se faire entendre (compétence énonciative), la réflexivité enfin (c'est-à-dire la capacité à penser ses actes, *a priori* comme *a posteriori* et y compris de manière critique). Ces compétences permettent aux acteurs « au moins de tenter de mettre en coïncidence leurs actions avec des objectifs qu'ils sont capables d'exprimer comme une intention » (Lussault, 2007). L'acteur entre en interaction avec d'autres acteurs, mais aussi avec des agents qui sont des individus ou des groupes partiellement ou totalement dépourvus des compétences citées. Comme le rappelle le sociologue Michel Callon, il s'agit là d'un des enseignements majeurs de la sociologie tourainienne pour laquelle « l'acteur n'existe pas en dehors du rapport dans lequel il entre. Son identité fluctue en même temps que ce rapport » (Callon, 1986).

Il est néanmoins possible de distinguer *a priori* – et donc certes de façon quelque peu artificielle – différentes catégories d'acteurs en matière de gestion des risques.

- S'agissant de la connaissance scientifique du risque, les principaux acteurs qui interviennent sont les **scientifiques** et les **techniciens** qui sont convoqués pour caractériser les phénomènes (évaluer l'aléa, analyser les conséquences, estimer les dégâts potentiels et proposer des solutions pour réduire la vulnérabilité). Pour ce groupe d'acteur, le risque est le plus souvent un calcul probabiliste. « On attend désormais presque tout de la science : non seulement qu'elle formule des diagnostics et les prévisions, mais qu'elle permette de fixer des normes, de trouver des solutions techniques, d'atténuer ou de canaliser les peurs. Le recours aux scientifiques [...] présente également l'énorme avantage de transformation en faits objectifs ce qui n'est le plus souvent que conflit de valeur » (Theys, Kalaora, 1998).

- A côté du groupe des scientifiques, les **experts** sont souvent confondus avec les premiers, dans la mesure où ils ont longtemps été considérés comme ceux qui donnaient des réponses objectives, incontestables, car scientifiquement incontournables. Comme le notent Jacques Theys et Bernard Kalaora, « tout conduit à une utilisation massive des experts : l'invisibilité et la complexité des risques, l'importance et l'urgence des enjeux, l'existence d'incertitudes irréductibles, la délégitimation de la « politique pure », l'exigence infinie de transparence dans les sociétés de communication modernes... Leur fonction n'est plus seulement publiquement reconnue : elle est de plus en plus institutionnalisée dans des procédures où leur présence semble seule garantir la rationalité et l'équité des décisions » (Theys, Kalaora, 1998). Les **juristes**, quant à eux, participent à l'élaboration de la législation.
- Les **politiques** sont au cœur de la gestion du risque dans la mesure où leur rôle est d'établir des réglementations en matière de risque et d'aménagement intégrant le risque. Ils doivent pour décider, disposer d'une solide argumentation à développer auprès du public électeur qu'il faut convaincre de l'utilité des réglementations ou des choix de gestion. La difficulté de leur tâche réside dans la nécessité d'établir des compromis entre expertise scientifique et intérêts économiques et politiques. La conciliation entre gestion du risque et volonté de poursuivre leur mandat est ainsi souvent délicate.
Néanmoins, le partage des rôles entre scientifiques/experts et politiques est de moins en moins clair. Se produirait ainsi une « scientification de la politique et [une] politisation de la science » (Theys, Kalaora, 1998). La prise de décision, les choix politiques sont donc de plus en plus difficiles à effectuer.
- Les **aménageurs** et les **planificateurs** doivent préciser les conséquences des aménagements en termes de risque et envisager les possibilités d'intégrer ces risques aux politiques de gestion du territoire concerné.
- La **population** est plus ou moins bien informée et plus ou moins mobilisée autour de la question du risque. Toutefois la société civile, soucieuse d'atteindre la sécurité totale, intervient de plus en plus dans les débats sur le risque. Les représentations qu'elle a du risque doivent être prises en compte afin que les mesures de prévention trouvent toute leur efficacité. De plus en plus d'**associations** (d'usagers, de riverains...) se constituent en groupe de pression dès lors qu'un projet, qu'un aménagement – ou au contraire parfois l'absence d'aménagement, d'action par les pouvoirs publics – nuit à leur confort, attente à ce qui est perçu comme l'intégrité de leur espace de vie (le syndrome NIMBY). Leur rôle

est à prendre en compte dans la mesure où il s'agit d'acteurs de plus en plus efficaces qui revendiquent une participation croissante au processus de gouvernance des risques. Ces associations peuvent avoir selon les pays un poids variable. Mais, par la mobilisation en leur sein d'individus partageant le même point de vue, elles peuvent exercer une pression soit dans le sens d'une meilleure prise en compte du risque, soit à l'inverse s'opposer à des mesures jugées contraignantes ou pénalisantes. Alors qu'elle a longtemps été quelque peu marginalisée du processus de gestion des risques, la population doit désormais être étroitement associée aux débats sur les risques (définition du niveau de risque acceptable, mesures de prévention à mettre en œuvre...) afin de parvenir à une véritable « culture du risque », comme le préconise la loi Bachelot de 2003.

- enfin les **assurances** constituent un des piliers de plus en plus important de la gouvernance du risque. Les assurances ont un rôle majeur dans la gestion des risques. En premier lieu, elles remboursent les dommages en cas de catastrophe, permettant aux victimes de compenser leurs pertes. Les habitants sont assurés contre les dommages provoqués par les inondations par le biais du système dit « cat-nat ». Celui-ci trouve son origine dans la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Cette loi précise les mécanismes d'indemnisation des biens assurés suite à une catastrophe naturelle (par le biais de la solidarité nationale). « Originale dans les démocraties libérales, cette politique associe les assurances privées et l'Etat dans la gestion opérationnelle de la solidarité envers les victimes » (Cartier, 2004). Les habitants sont donc peu confrontés à la charge financière des inondations, ce qui ne contribue pas à les responsabiliser individuellement. La conscience des inondations a peu de chances de s'améliorer si l'assurance est obligatoire ou comprise dans l'assurance habitation. Cette situation ne contribue donc pas à renforcer la responsabilité individuelle pour réduire la vulnérabilité de ses propres biens (par exemple en rendant les logements résistants aux inondations, en adaptant les réseaux électriques...). Dans cette hypothèse, l'assurance pourrait même entraver la reconstruction des maisons après une inondation en vue d'augmenter leur résistance aux inondations. C'est pour faire face à ces multiples limites que l'Etat envisage aujourd'hui de réformer le système « cat-nat ».

Même si leur action en matière de risque est souvent jugée trop faible et difficile à décrypter, les assurances restent un acteur incontournable de la gestion des risques dans leur ensemble.

Pourtant une telle catégorisation des acteurs du risque est immédiatement confrontée aux limites de cet exercice. La notion d'acteur pluriel conduit à relativiser les frontières entre ces différentes catégories et complexifie davantage encore les représentations du risque : l'élus chargé de gérer le risque peut aussi être riverain du cours d'eau et propriétaire foncier en zone inondable...

Les acteurs intéressent donc la géographie en ce qu'ils entrent en interaction avec le territoire (en voulant le comprendre, le maîtriser ou le transformer) et en ce qu'ils agissent dans d'autres champs en fonction de représentations de l'espace. Cette analyse des jeux d'acteurs est d'autant plus importante qu'une coordination entre les différents acteurs permet seule de mettre en place une gouvernance viable du risque, c'est-à-dire un mode de gestion faisant intervenir l'ensemble des parties prenantes dans la gestion du risque. Cette régulation constitue un enjeu majeur dans la mesure où la profusion d'acteurs et de périmètres d'action contribue à complexifier considérablement la gestion du risque.

3. Problématiques et hypothèses de recherche

Avant d'effectuer notre démonstration, il convient de souligner les problématiques et les hypothèses qui vont structurer ce travail. La problématique globale de la territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation se décline ainsi en plusieurs axes de réflexion qui constituent autant de problématiques secondaires.

- Après avoir présenté les caractéristiques de notre terrain d'étude, la Loire moyenne (chapitre 1), la première interrogation de fond qui sous-tendra ce travail concerne ce que Claude Gilbert (2003) appelle « **la fabrique des risques** », **c'est-à-dire les mécanismes sociaux contribuant à donner une forme objectivée particulière à chaque risque**. De fait, « ce qui intéresse le « constructiviste » n'est pas tant le statut de « vérité » de la réalité observée, mais les conditions et les processus sociaux de son émergence » (Baumard, 1997). Comment le risque d'inondation en Loire moyenne est-il construit dans l'interaction entre les différents acteurs de sa gestion ? Pourquoi l'Etat et les collectivités locales ligériennes sont-elles entrées en conflit à propos de la gestion du risque d'inondation ? Et comment ces désaccords ont-ils progressivement été surmontés ?

Nous faisons l'hypothèse qu'à travers ce conflit, deux grandes représentations du risque et de sa gestion ainsi que des territoires et de leur devenir se sont affrontées. Un tel conflit serait ainsi révélateur du passage progressif – et difficile car suscitant maintes résistances – d'un paradigme « techniciste » à un paradigme « environnementaliste » (en matière à la fois de relation des hommes aux cours d'eau, de gestion du risque d'inondation, et même du devenir global des territoires) (chapitres 2 et 3).

- Se trouve également posée la **question de la culture du risque** (chapitres 4, 5 et 6). Dans quelle mesure, et en fonction de quels paramètres, le risque est-il érigé comme une préoccupation publique par les différents acteurs de sa gestion, et en particulier par les acteurs publics locaux ? La représentation du risque d'inondation qui a été élaborée dans l'interaction entre les services de l'Etat et les collectivités locales est-elle partagée par les populations qui vivent en zone inondable ? Le cas échéant, comment s'y est-elle diffusée ? Cela pose la question de l'existence et de l'éventuelle construction d'une conscience et d'une culture du risque au sein des populations exposées.

Nous faisons l'hypothèse de l'importance du politique dans la construction de l'acceptabilité du risque parmi la population, et en particulier du rôle crucial de la mobilisation des autorités locales. En situation de proximité, elles doivent être aptes à

orchestrer une certaine acculturation au risque, un risque non pas abstrait, désincarné, lointain, mais enraciné dans le local, c'est-à-dire prenant corps et réalité à l'échelle des territoires de vie quotidiens des habitants.

- Enfin est abordée la **question de l'impact de la politique de prévention du risque d'inondation sur l'aménagement et le développement des territoires locaux, qu'ils soient urbains ou ruraux** (chapitres 6 et 7). Comment la politique de prévention du risque d'inondation s'articule-t-elle avec les politiques d'aménagement des territoires ? Les difficultés d'appropriation de la politique préventive par les acteurs locaux constituent-elles une entrave à la prise en compte constructive du risque dans un aménagement durable des territoires ? C'est donc l'enjeu capital de l'émergence de territoires qui soient à la fois moins vulnérables et plus résilients qui est envisagé.

Nous souhaitons ainsi montrer que toute gestion d'un risque – ici celui d'inondation –, qui passe par sa territorialisation, correspond à une « négociation ». En effet, au-delà des processus techniques fondés sur une appréhension objective du risque, « tous les risques, y compris les plus indiscutables, sont l'objet d'appréciations, de discussions, de compromis entre experts, administrations publiques, collectivités locales, associations, etc. » (Gilbert, 1994). Nous nous attacherons donc à l'analyse de la mise en œuvre de la politique publique de prévention du risque d'inondation, notamment à travers l'examen de ses modalités d'application sur le terrain ligérien, et en particulier aux capacités des acteurs locaux – élus, techniciens et riverains – de s'approprier cette politique en lui donnant sens et efficacité à l'échelle de leurs territoires. Comment s'est effectué (et continue dans une large mesure à s'effectuer, tant il est vrai qu'il s'agit d'un processus lent) en Loire moyenne, le passage de la protection à la prévention et de la gestion étatique normative à la gestion partenariale du risque d'inondation ? Nous nous interrogerons donc sur la capacité des acteurs locaux à territorialiser le risque c'est-à-dire à l'intégrer dans leurs représentations et dans leurs pratiques aussi bien d'information de la population, d'aménagement et de développement des territoires.

Ce travail a donc pour objectif de contribuer à la compréhension des processus de territorialisation et de construction sociale du risque d'inondation, en s'appuyant sur le terrain ligérien pour souligner à la fois ce que celui-ci peut avoir de particulier, mais aussi de révélateur d'évolutions et d'enjeux généraux.

Première partie

**Construire le risque d'inondation :
de la connaissance scientifique du risque
à sa construction négociée**

Chapitre 1

La Loire moyenne au risque de l'eau

Roger Brunet, dans son entreprise de théorisation du « concept de val » – dans laquelle il souligne à la fois l'originalité et la récurrence de ce type de configuration spatiale – utilise l'exemple du Val de Loire. Cet espace est en effet à la fois original par son organisation, notamment par rapport aux espaces environnants, mais aussi emblématique à bien des égards, représentant presque *le val* par excellence. C'est cet espace, qualifié de manière plus précise de Loire moyenne, qui constitue notre terrain d'étude pour ce travail de thèse. C'est pourquoi il convient d'examiner ici quelques unes des caractéristiques de la partie moyenne du cours de la Loire, celles présentant un intérêt particulier par rapport à notre sujet. Une telle démarche permettra de poser les jalons nécessaires à la compréhension des enjeux que recouvre la question de la gestion du risque d'inondation au sein de cet espace.

1. La Loire moyenne : de l'espace défini par la nature au territoire de projet

Stricto sensu, la Loire moyenne désigne la partie du cours de la Loire allant du Bec d'Allier (confluence entre l'Allier et la Loire quelques kilomètres en aval de Nevers) jusqu'au Bec de Maine (à Bouchemaine, non loin d'Angers situé sur la Maine un peu en amont de sa confluence avec la Loire), soit un tronçon fluvial de 450 kilomètres de long (cf. fig. I.1). Pourtant, dans ce travail, c'est une Loire moyenne quelque peu élargie en fonction de nos préoccupations qui sera considérée : non un espace défini de manière naturaliste, mais un véritable territoire de projet.

Il est en effet apparu au fil du travail que Nevers, située au bord de la Loire sept kilomètres environ en amont de sa confluence avec l'Allier (Bec d'Allier) et ne faisant donc pas partie de ce qu'on désigne classiquement comme la Loire moyenne s'y rattachait en fait

étroitement à travers les projets de gestion du risque d'inondation dont elle est partie prenante. Si la modélisation hydraulique de l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature n'a pas inclus ce linéaire fluvial en amont du Bec d'Allier, l'agglomération de Nevers entretient néanmoins des liens étroits avec l'Etablissement Public Loire et l'Equipe pluridisciplinaire, révélant ainsi une forme de cohésion issue des solidarités créées par les actions communes menées sur ce linéaire du fleuve pour faire face au risque d'inondation. L'agglomération de Nevers et ce linéaire fluvial de quelques kilomètres en amont du Bec d'Allier sont donc étroitement connectés à la ville qui, en matière de gestion du risque d'inondation, fait figure de centre : Orléans. Pour Alain Reynaud (1980), « une phrase d'une comédie italienne du XVIII^e résume, mieux que de longs développements, le contenu et la signification du centre : « Là où les choses se passent. » ». Orléans apparaît effectivement comme un lieu stratégique, central, de la gestion du risque d'inondation dans la mesure où s'y concentrent de multiples acteurs de la gestion de l'eau et du risque d'inondation : la DIREN de bassin, l'Etablissement Public Loire, l'Agence de l'eau Loire Bretagne ainsi que le Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation (CEPRI) créé en décembre 2006. Avant sa dissolution en 2007, l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature s'y trouvait également (pour plus de détails sur chacun de ces acteurs et leurs missions, cf. encadrés du chapitre 2 et tableau 2.3). L'inclusion de l'agglomération de Nevers permet aussi de comparer les mesures mises en œuvre dans cet espace qui a, en matière de prise en compte du risque et par rapport au reste de la Loire moyenne, à la fois un temps de retard mais aussi le bénéfice des expériences qui y ont été menées, et des liens étroits noués avec les acteurs de la gestion du risque d'inondation plus en aval.

De même, à l'aval, nous avons inclus l'agglomération d'Angers, bien qu'elle ne s'inscrive que partiellement dans le cadre de la Loire moyenne définie selon des critères naturalistes. En effet, Angers est une agglomération à la situation hydrologique complexe car s'étant développée sur un site de confluences multiples (fig. 1.1). Si une partie de l'agglomération d'Angers est incluse dans la Loire moyenne (par exemple communes de Mûrs-Erigné ou des Ponts-de-Cé, au Sud de l'agglomération), l'extrémité ouest se rattache quant à elle à la Loire aval, tandis que la partie centrale et septentrionale de l'agglomération se rattache au territoire hydrographique de la Maine et de la Mayenne.

Figure 1.1 : L'agglomération d'Angers, un site de confluences complexes

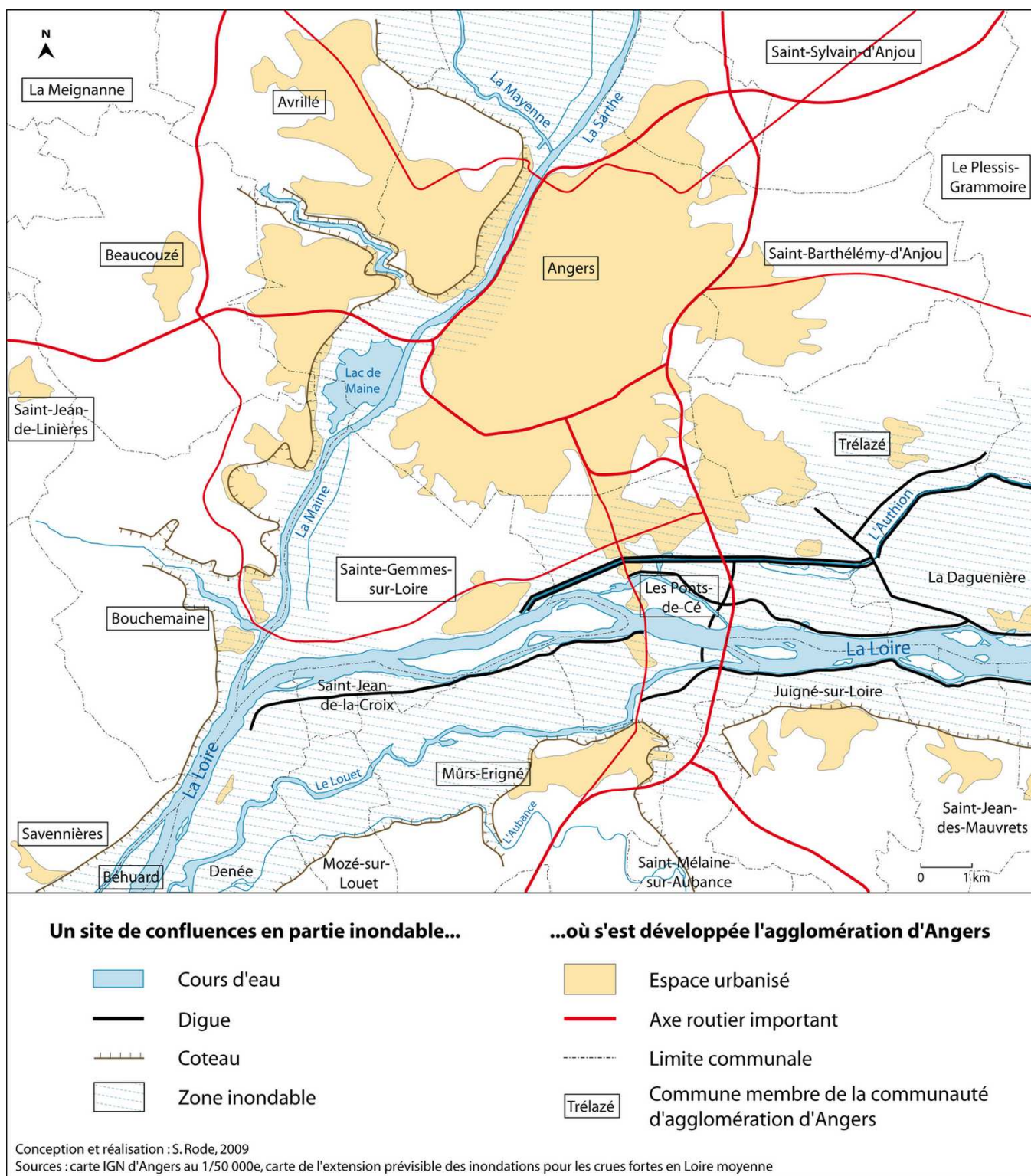


Tableau 1.1 : Le territoire d'Angers Loire Métropole : un territoire de confluences
aux PPR multiples et décalés dans le temps

PPR inondations	Communes	Etat d'avancement	Approbation
LOIRE AUTHION	Trélazé Les Ponts-de-Cé		29 novembre 2000
LOIRE LOUET	Angers (aval Basse Chaîne) Les Ponts-de-Cé Bouchemaine Ste-Gemmes-sur-Loire Murs-Erigné Savennières Béhuard		9 décembre 2002
MAYENNE OUDON	Feneu La Membrolle-sur-Loire Montreuil-Juigné		6 juin 2005
LOIR	Soucelles Villevêque		29 novembre 2005
Confluence MAINE	Angers (amont Basse Chaîne) Briollay Ecouflant Cantenay-Epinard Avrillé St-Sylvain-d'Anjou	Prescrit le 6 février 2004. Mai-juin 2009, enquête publique.	Automne 2009

Pourtant, tout comme Nevers, Angers entretient des liens étroits avec les acteurs et les projets propres à la Loire moyenne qui justifient son inclusion au sein du terrain étudié. Situé à la charnière entre la Loire moyenne et la Loire aval et estuarienne, le territoire d'Angers Loire Métropole est rattaché à la Loire Moyenne dans la majorité des études. Cette position charnière lui confère une originalité par rapport aux autres territoires que nous étudions : comme l'illustre le tableau 1.1, cinq PPR différents se juxtaposent sur le territoire de la communauté d'agglomération Angers Loire métropole, et leur état d'avancement est bien moindre que les territoires plus centraux de la Loire moyenne (le PPR Authion, un PPR appartenant à la Loire moyenne, a été prescrit dès 2000, alors que celui de la confluence Maine ne devrait être prescrit que fin 2009 !).

En fait, la saisie de l'unité de la Loire moyenne peut se faire grâce à la notion de proximité. Comme le notent Christophe Beaurain et Jérôme Longuépée, « dans certains cas, la proximité environnementale pourrait substituer à l'espace géographique euclidien, des *contenus homogènes de l'espace* permettant aux agents d'évoluer au sein d'un même espace géographique, continu, ou du moins un espace géographique fondé sur une unité, une

continuité environnementale, notamment paysagère à défaut de proximité métrique. La proximité environnementale renvoie en définitive à une double caractéristique : une situation géographique partagée et la constitution d'interactions entre acteurs appartenant à une même zone caractérisée par l'unité paysagère » (Beurain, Longuépée, 2006). Cette proximité environnementale renvoie ainsi, dans le cas de la Loire moyenne, à la fois au caractère riverain du fleuve des communes concernées ainsi qu'à leur insertion au sein de réseaux d'échanges et de coopération sur diverses questions liées à cet environnement fluvial partagé, avec ses effets positifs et négatifs (dont la prévention du risque d'inondation).

2. La Loire moyenne, un espace vulnérable

Sur l'ensemble du territoire français, environ 16 000 communes sont totalement ou partiellement inondables (tableau 1.2), et environ cinq millions de personnes vivraient en zone inondable. Le risque d'inondation constitue ainsi le principal risque « naturel » en France.

Tableau 1.2 : De nombreuses communes exposées aux risques « naturels » en France

Type de risque	Nombre de communes concernées par chaque type de risque	Proportion de communes concernées par chaque type de risque
Risques naturels	Environ 21 000 au total (sur 36 570)	57,5 %
Inondation	16 000	43,8 %
Mouvements de terrain	7400	20,2 %
Séismes	6000	16,4 %
Avalanches	600	1,6 %

Source : Veyret, Garry, Meschinot de Richemond (dir.), 2004

2.1. Des enjeux importants mais inégalement répartis

La Loire moyenne est un territoire très concerné par le risque d'inondation. Son étude permet donc de saisir les mécanismes de mise en exposition de biens et de personnes à des aléas naturels.

La Loire moyenne constitue un corridor constellé de villes de taille modeste (moyennes comme Blois par exemple, qui compte 66 000 habitants et qui est principalement animée par les fonctions administratives et touristiques, ou petites, comme Amboise, représentative de l'échelon des sous-préfectures). Les deux plus grosses agglomérations sont Orléans et Tours (un peu moins de 300 000 habitants pour la première, un peu plus de 300 000 pour la seconde). Ces deux villes font figure de métropoles régionales rayonnant sur une bonne partie de la Loire moyenne. La vallée de la Loire constitue ainsi un axe de concentration de la population : les quatre agglomérations ligériennes d'Orléans, Tours, Blois et Amboise regroupent plus du quart de la population totale de la région Centre. L'économie agricole est encore très prégnante dans le Val de Loire : « une polyculture en petites exploitations, faisant une place importante à la vigne (en tout 24 000 ha, notamment en Touraine) et à l'horticulture (cultures légumières et florales de l'Orléanais : concombres, fraises, asperges, oignons...). Les efforts constants d'adaptation au marché (vins de qualité, horticulture sous serre) garantissent la pérennité de cette agriculture intensive, malgré les fluctuations des cours et l'enchérissement du prix des terres sous la pression de l'urbanisation » (Boyer *et alii*, 2005). Cette omniprésence de cultures délicates dans le val augmente la vulnérabilité au risque d'inondation.

La Loire moyenne concentre des enjeux importants. Les études menées par l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature à la fin des années 1990 ont permis de les chiffrer avec une relative précision (tableaux 1.3, 1.4, 1.5 et fig. 1.2).

Tableau 1.3 : Des enjeux très importants à l'échelle de la Loire moyenne

Types d'enjeux	Habitants	Entreprises	Emplois	Superficies agricoles (en ha)
Enjeux exposés en cas de crue centennale	300 000	13 600	71 500	87 000

Tableau 1.4 : Une concentration des enjeux dans la Région Centre

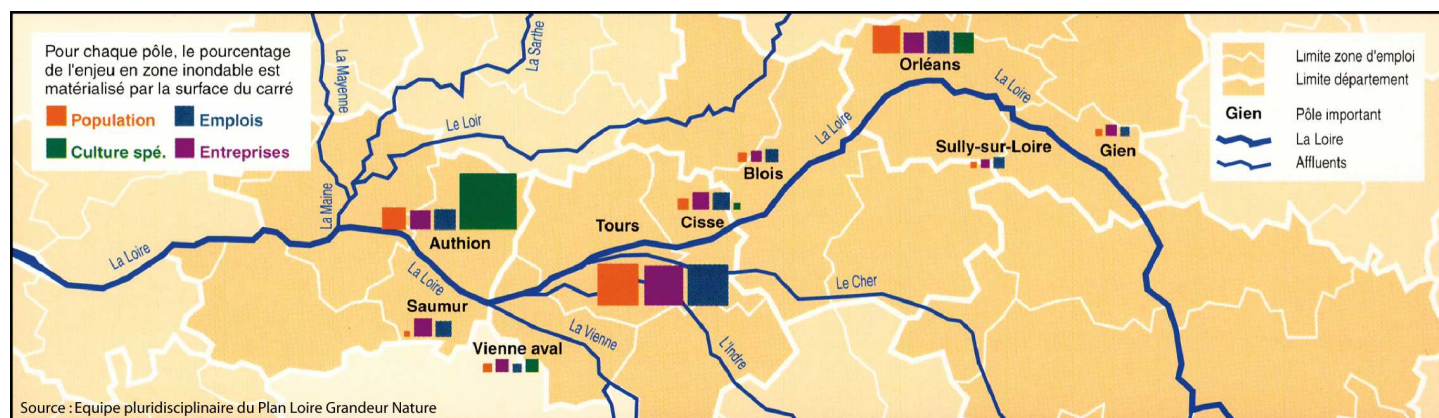
Types d'enjeux	Habitants	Entreprises	Emplois	Superficies agricoles (en ha)
Enjeux exposés en Loire moyenne	300 000	13 600	71 500	87 000
Enjeux exposés dans la seule Région Centre	250 000	11 000	58 500	63 000
Pourcentage des enjeux exposés en Région Centre par rapport aux enjeux en Loire moyenne	83,3	80,8	81,8	72,4

Tableau 1.5 : Une polarisation des enjeux dans quelques espaces

Espace concerné (val)	Tours	Orléans	Authion	Cisse	Saumur	Blois	Sully
% de la population exposée dans cet espace par rapport à la population totale exposée en Loire moyenne	40	18	14	3	1	2	1
% des entreprises exposées (par rapport au total Loire moyenne)	36	10	10	7	8	3	2
% des emplois exposés (par rapport au total Loire moyenne)	39	12	11	7	6	4	3

Données : Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature

Figure 1.2 : L'inégale répartition des enjeux en Loire moyenne

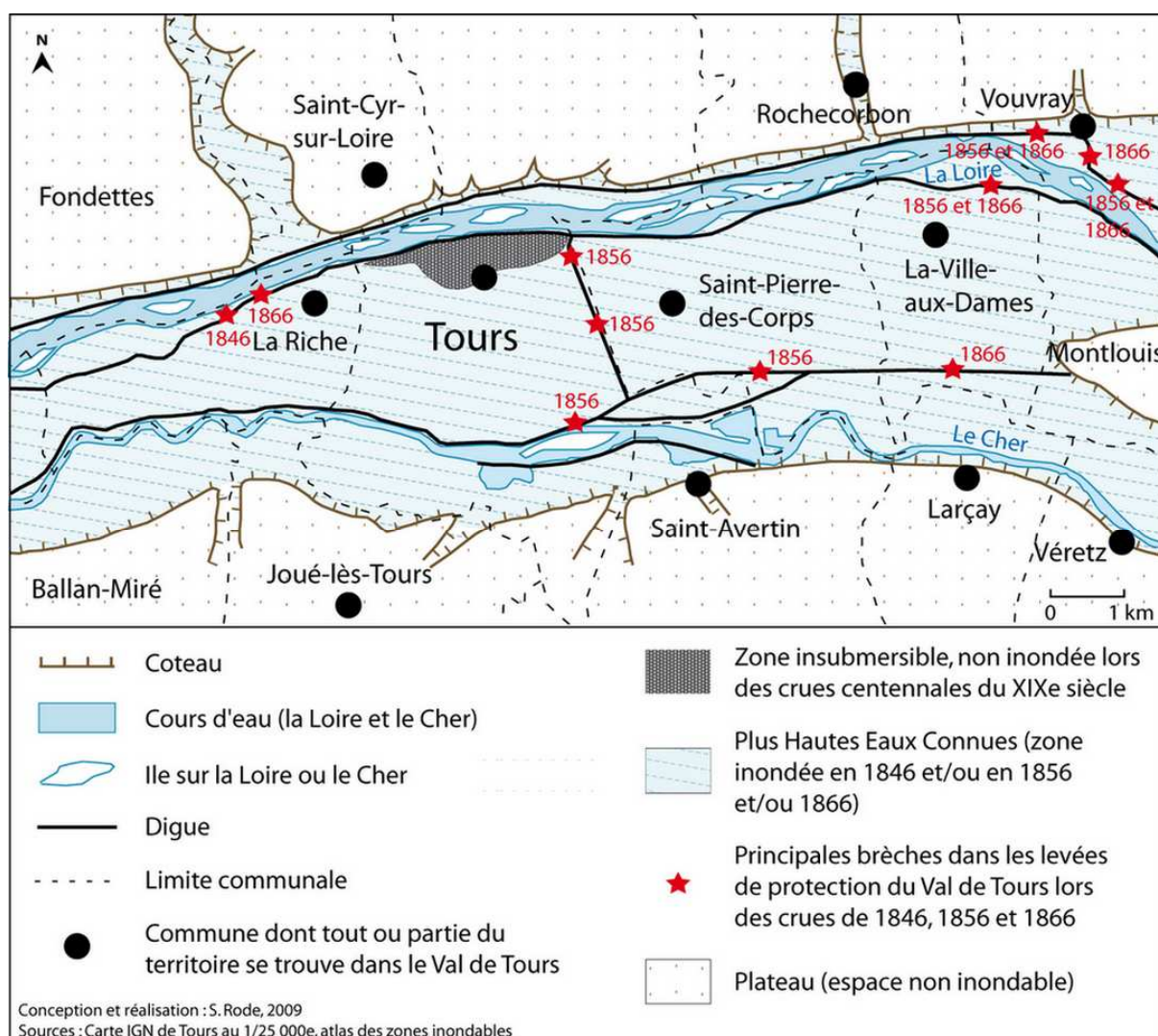


En cas de crue centennale en Loire moyenne les enjeux exposés, tant humains qu'économiques, mais aussi environnementaux (36 000 hectares de sites d'intérêt écologique reconnu par exemple) et patrimoniaux (216 monuments historiques touchés) non inclus dans le tableau ci-dessus, seraient considérables. Si globalement ces enjeux sont importants, il faut souligner qu'ils sont très inégalement répartis. La Région Centre en regroupe ainsi presque 80 % ! Et au sein de la Région Centre, ce sont principalement deux vals¹ très urbanisés – ceux d'Orléans et de Tours – qui en représentent l'essentiel (un peu plus de la moitié des enjeux à eux deux). A ces deux principaux vals en terme de vulnérabilité, il faut en rajouter un troisième, en région Pays de la Loire, le Val d'Authion (de l'amont de Saumur jusqu'à l'agglomération d'Angers).

¹ La vallée de la Loire moyenne est marquée par la permanence d'un découpage en différents vals, qui correspondent au lit majeur déconnecté du lit mineur par les levées (Garcin, Carcaud *et alii*, 2006). Ces différents vals sont des espaces où se développent l'occupation et les activités humaines.

Situé entre la Loire et le Cher qui s'écoulent longtemps parallèlement, le Val de Tours s'étend sur une longueur de vingt-six kilomètres, du coteau de Montlouis jusqu'au confluent de la Loire et du Cher ; sa superficie est d'environ 46 km². Tout le Val de Tours, à l'exception de quartiers hauts de la ville situés le long de la Loire, de part et d'autre de la rue Nationale, a été inondé au moins une fois lors des crues du XIX^e siècle. Lors de la crue d'octobre 1846, le Val de Tours amont (à l'amont du canal de jonction entre Loire et Cher – aujourd'hui remplacé par un remblai supportant l'autoroute A 10) a été inondé ainsi que le val aval (à l'aval de l'actuel boulevard périphérique Ouest). Une partie de la ville même a été inondée par infiltration ou par le réseau d'égout. En rive droite de la Loire, les quartiers de Rochecorbon, Marmoutiers, Sainte-Radegonde et Saint-Symphorien situés au pied du coteau furent largement inondés par des infiltrations à travers les levées. Lors de la crue de juin 1856, la levée de la Loire a cédé au niveau de Conneuil (commune de La Ville-aux-Dames, fig. 1.3).

Figure 1.3 : Le Val de Tours face aux grandes crues du XIX^e siècle



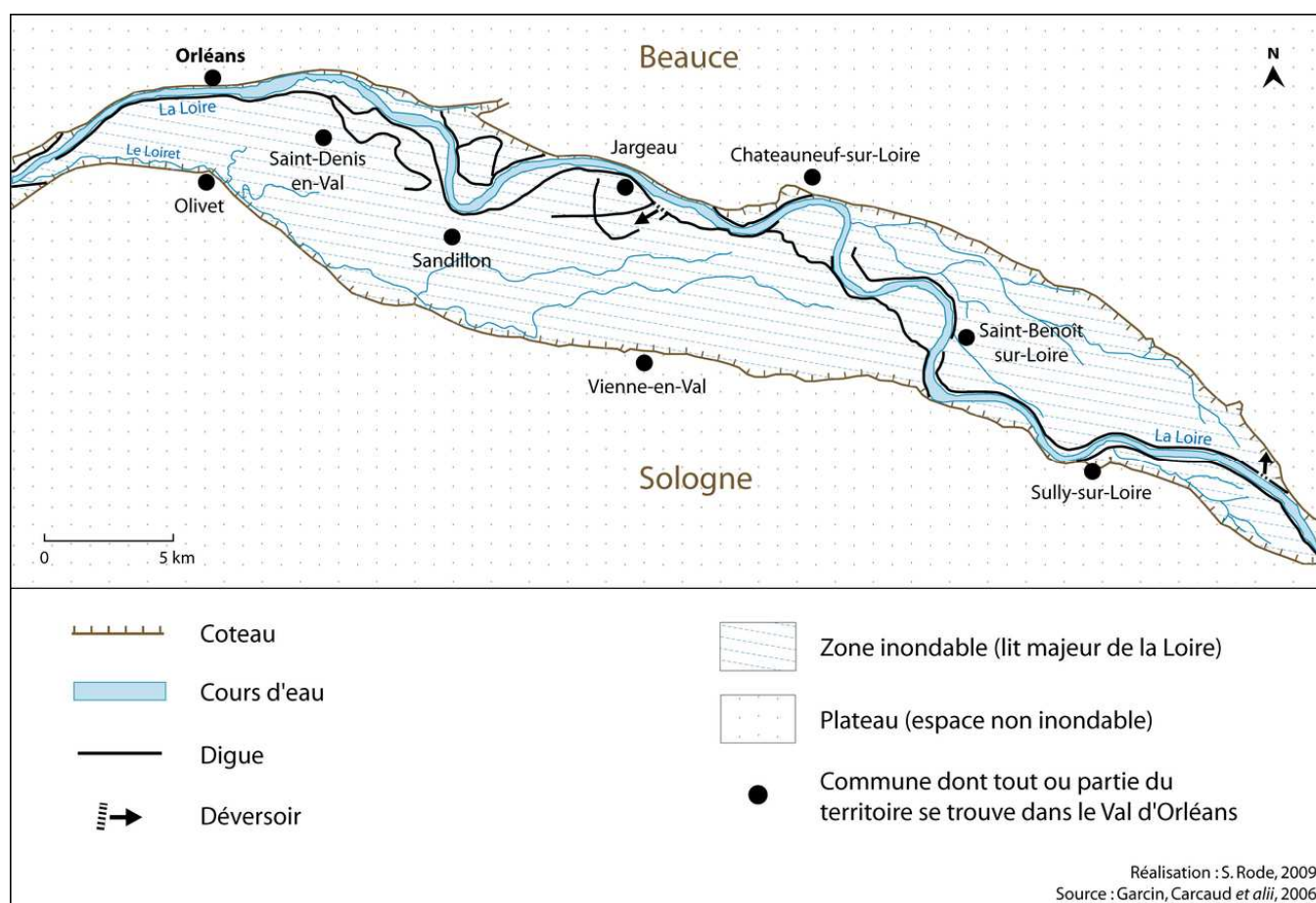
Le flot a traversé le val en ouvrant des brèches dans la digue de Rochepinard (côté Cher). La Loire rejoignait alors le Cher à l'amont de la ville de Tours. Des brèches sont ensuite apparues dans les digues du canal de jonction, inondant la partie située au Sud de la ville ainsi que le centre historique de la ville. A l'aval, plusieurs brèches se sont ouvertes près de Savonnières dans la levée de la Loire et dans celle du Cher. Les levées ont été partiellement submergées. Les hauteurs d'eau dans la ville de Tours, connues grâce aux documents d'archives, sont souvent comprises entre un et deux mètres mais ont ponctuellement pu dépasser quatre mètres ! Lors de la crue de septembre 1866, le Val de Tours amont a été inondé par suite d'une brèche qui s'est ouverte à Conneuil, non loin de celle de 1856. Le Val de Tours aval a été également totalement inondé du fait de la formation de plusieurs brèches et de la submersion partielle des levées. Dans cette partie aval, la crue de 1866 a dépassé celles de 1846 et 1856. Seule une petite partie centrale du Val de Tours (centre-ville historique de Tours) n'a pas été inondée.

Ce val est aujourd'hui très fortement urbanisé. La ville de Tours en occupe toute la zone centrale. En cas d'inondation, suite à une rupture de levée, ce val représenterait à lui seul plus de 40 % des enjeux inondés en Loire moyenne pour l'habitat et les activités économiques, ce qui le place au premier rang pour ce type d'enjeux.

Situé en rive gauche de la Loire, le Val d'Orléans (fig. 1.4) s'étend quant à lui sur une quarantaine de kilomètres de longueur de Bouteille au confluent du Loiret et, avec une largeur maximale de huit kilomètres, constitue le premier élargissement du lit majeur ligérien depuis le Bec d'Allier. Sa superficie est d'environ 300 km². Il a été inondé en presque totalité lors des grandes crues de 1846, 1856 et 1866 par rupture de la levée. Le Val d'Orléans est lui aussi très urbanisé, surtout dans sa partie aval : on estime à plus de 45 000 le nombre de personnes habitant dans la zone inondable². L'agglomération orléanaise est particulièrement concernée. Mais les enjeux ne sont pas seulement humains, ils sont aussi économiques. Le Val d'Orléans est en effet une zone agricole où les cultures spécialisées (pépinières, horticulture, maraîchage, serres) occupent une place très importante.

² Donnée : Atlas des zones inondables.

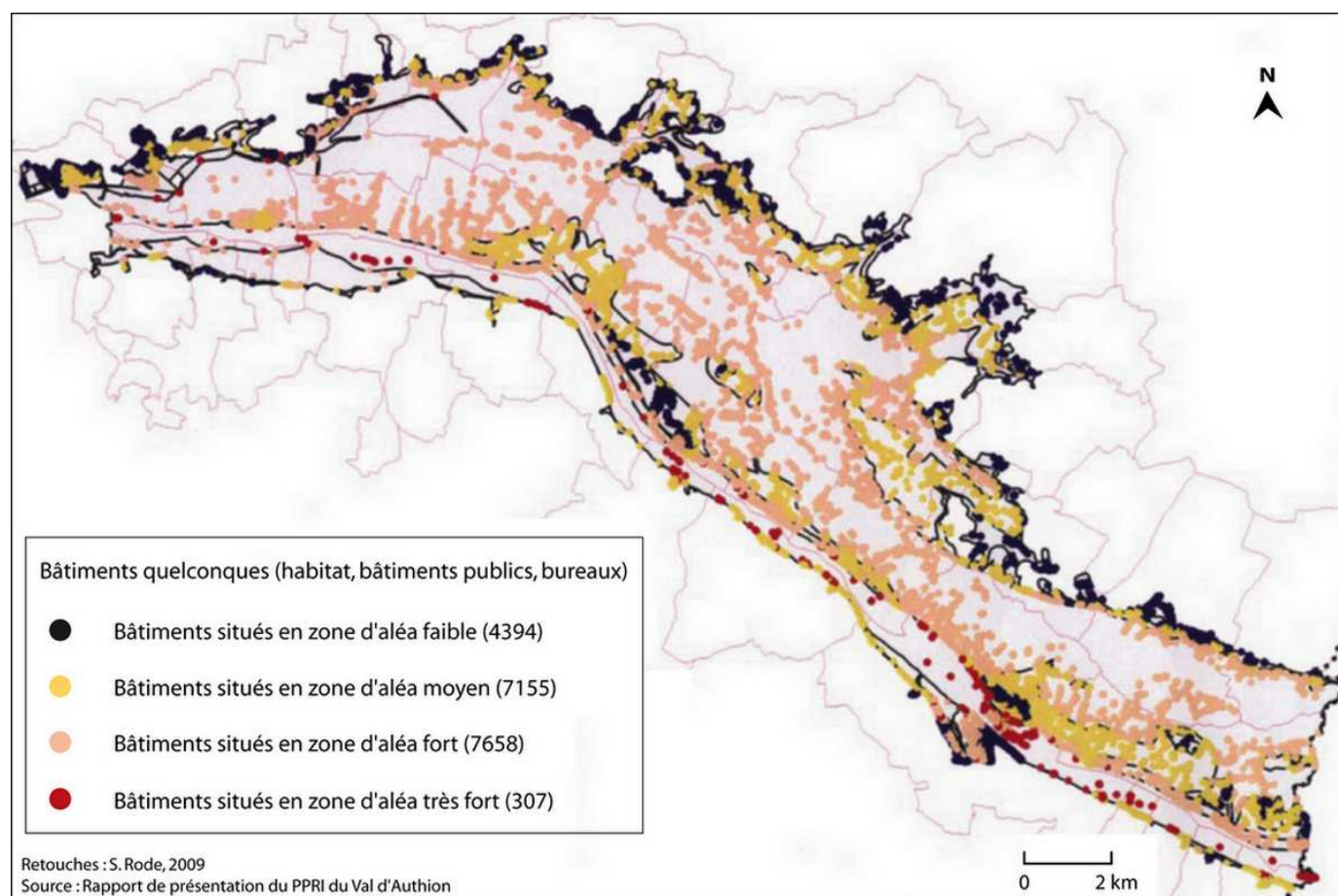
Figure 1.4 : le Val d'Orléans



Le Val d'Authion, troisième espace en termes de concentration des enjeux, s'étend pour sa part en rive droite de la Loire sur soixante-cinq kilomètres de long, de Saint-Michel-sur-Loire (près de Langeais en Indre-et-Loire) jusqu'aux Ponts-de-Cé, commune de l'agglomération d'Angers. D'une largeur moyenne de cinq kilomètres (dix au maximum), il représente une superficie importante (près de 470 km²). Ce val est moins urbanisé que les deux précédents, même si une petite partie des agglomérations de Saumur (Villiersbriant) et d'Angers (Trélazé, Les Ponts-de-Cé) s'y déploie, ainsi que de nombreux bourgs. Ces derniers se situent soit en arrière immédiat de la levée, soit sur la levée elle-même (pour neuf d'entre eux), soit enfin plus loin de la Loire, en limite de la zone inondable. Entre ces bourgs, l'habitat rural est très diffus. Ici, comme le montre la figure 1.5, ce sont les cultures spécialisées qui représentent une part importante des enjeux exposés. En effet, le Val d'Authion se caractérise par une forte présence des cultures horticoles et maraîchères dans le Maine-et-Loire (l'horticulture rassemble beaucoup d'entreprises, et les plus grands semenciers sont présents dans le Maine-et-Loire), et de la viticulture dans la partie du val située en Indre-et-Loire (AOC Bourgueil et Saint-Nicolas-de-Bourgueil). Ce sont là des

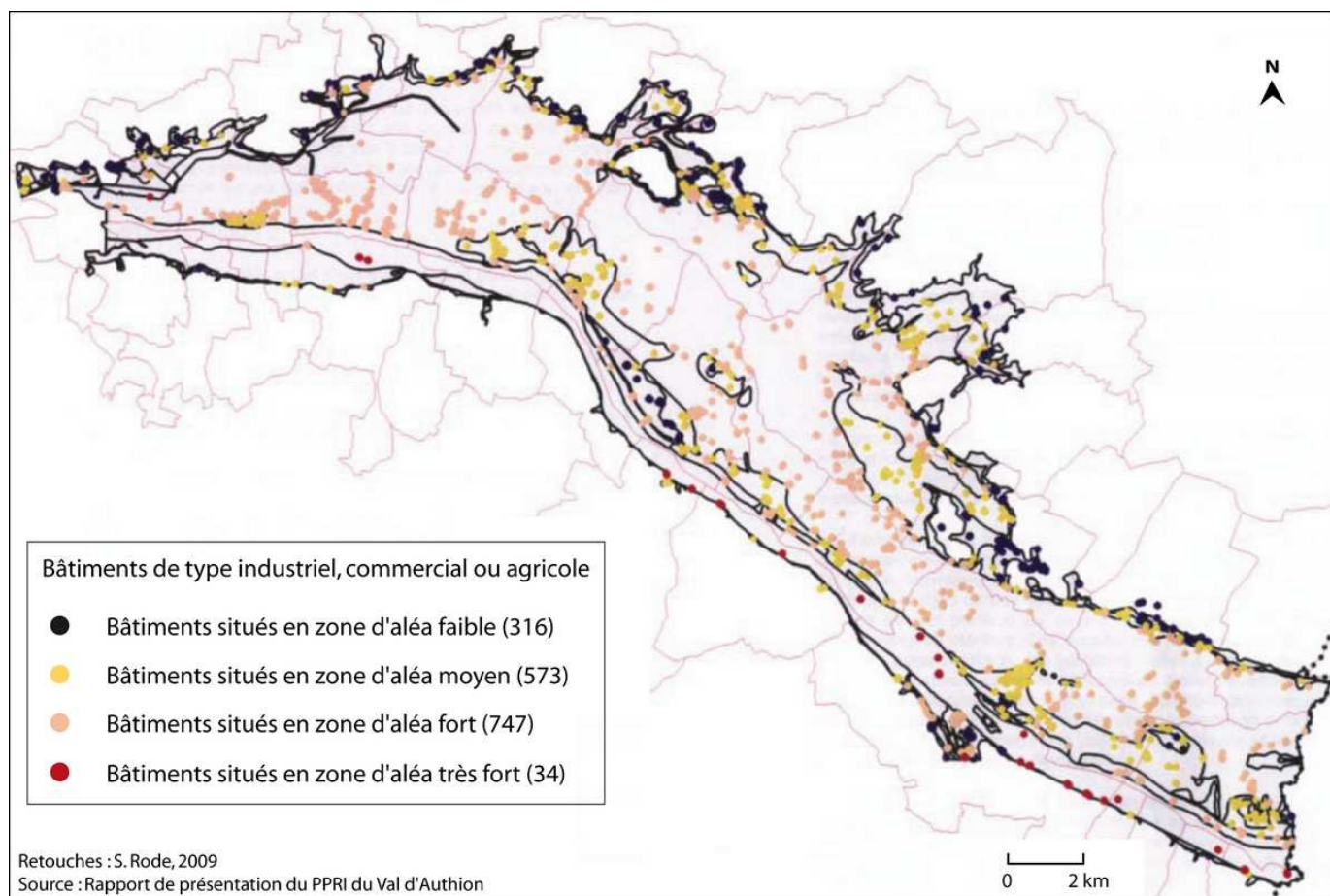
activités agricoles à forte valeur ajoutée, pour lesquelles – hormis la vigne – une bonne maîtrise de l’eau est nécessaire : irrigation au printemps et en été, évacuation des eaux de la Loire qui inondent le Val d’Authion en hiver. D’importants aménagements hydrauliques ont ainsi été réalisés dans la vallée à la fin des années 1960 (assainissement, irrigation, création de la station de pompage des Ponts-de-Cé qui rejette en Loire les eaux de l’Authion). Ce val est entièrement clos par une levée non munie de déversoir, laquelle s’étend sur soixante-quatorze kilomètres de long. Son inondation est possible soit par rupture de levée suite à une surverse, soit par formation d’une brèche accidentelle. Dans ce cas de figure (scénario retenu dans l’Atlas des zones inondables), l’ensemble des enjeux du Val d’Authion serait inondé (d’autant que plus de la moitié de la superficie du val est exposée à un aléa fort) : 40 000 habitants, 15 460 logements, 1410 entreprises (dont cinquante de plus de vingt salariés) employant 8000 personnes, 184 établissements collectifs, vingt-quatre stations d’eau, 19 800 hectares de culture et 790 exploitations agricoles³ (fig. 1.5 et 1.6).

Figure 1.5 : Les enjeux exposés dans le Val d’Authion
(bâtiments quelconques : habitat individuel et collectif, bâtiments publics et bureaux)



³ Données : Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature.

Figure 1.6 : Les enjeux exposés dans le Val d'Authion
(bâtiments industriels, commerciaux ou agricoles)



Dans un tel scénario, le Val d'Authion représenterait, à l'échelle de la Loire moyenne, le premier secteur au regard de la surface totale agricole inondée (23 %), mais surtout pour la surface en cultures spécialisées (76 %).

2.2. Une vulnérabilité croissante

Ces enjeux se sont accrus au fil du temps, et très vite au cours des dernières décennies, augmentant ainsi la vulnérabilité de la Loire moyenne : les zones industrielles ou commerciales et les lotissements pavillonnaires se sont développés dans les zones inondables, et ce sans précaution particulière le plus souvent (contrairement aux maisons plus anciennes, qui étaient toutes surélevées et dotées de quelques marches afin d'être à l'abri de crues moyennes ou par infiltration). Ainsi, la population occupant ces zones inondables de la Loire moyenne est passée de 30 000 habitants au milieu du XIX^e siècle à 120 000 vers 1950 et 300 000 aujourd'hui (Dégardin, 2002). Et depuis, la tendance se poursuit indéniablement.

Dans de nombreuses communes de Loire moyenne, on construit encore en zone inondable, on y construit même beaucoup !

Dans le Val de Tours, un certain nombre de communes fortement urbanisées sont entièrement situées en zone inondable. C'est le cas de Saint-Pierre-des-Corps, La Ville-aux-Dames et La Riche, dont la population s'est beaucoup accrue au cours de la seconde moitié du XX^e siècle (tableau 1.6), contribuant ainsi à la mise en exposition de biens et de personnes sans cesse plus nombreux, et donc à une augmentation conséquente de la vulnérabilité.

Tableau 1.6 : Une forte augmentation des populations exposées du fait de l'urbanisation

	Population communale en 1946	Population communale en 2009	Evolution de la population
Saint-Pierre	7413	15 651	x 2,1
La Riche	4045	9612	x 2,3
La-Ville-aux-Dames	783	4520	x 5,7

Données : INSEE

Saint-Genouph et Berthenay sont elles aussi situées en totalité en zone inondable, dans la partie aval du Val de Tours. Restées longtemps rurales, elles connaissent désormais un développement rapide de la périurbanisation. Si leur population demeure modeste, elle s'est néanmoins sensiblement accrue durant la seconde moitié du XX^e siècle (tableau 1.7).

Tableau 1.7 : La périurbanisation contribue elle aussi à l'augmentation de la vulnérabilité

	Population communale en 1946	Population communale en 2009	Evolution de la population
Saint-Genouph	457	1005	x 2,2
Berthenay	276	699	x 2,5

Données : INSEE

La comparaison de deux éditions différentes de la carte IGN de Tours (fig. 1.7 et 1.8) met bien en lumière la densification de la partie est de la commune de La Riche, contiguë à Tours. La partie ouest de la commune (au-delà de la voie ferrée et aujourd'hui du périphérique) demeure bien moins dense mais a néanmoins vu se développer les emprises industrielles (lieu-dit Les Pavillons), augmentant ainsi sensiblement la vulnérabilité puisque nous sommes ici en zone inondable (hachures rouges sur les figures 1.7 et 1.8).

Figure 1.7 : La partie ouest de l'agglomération de Tours en 1958 (carte IGN au 1/50 000^e)

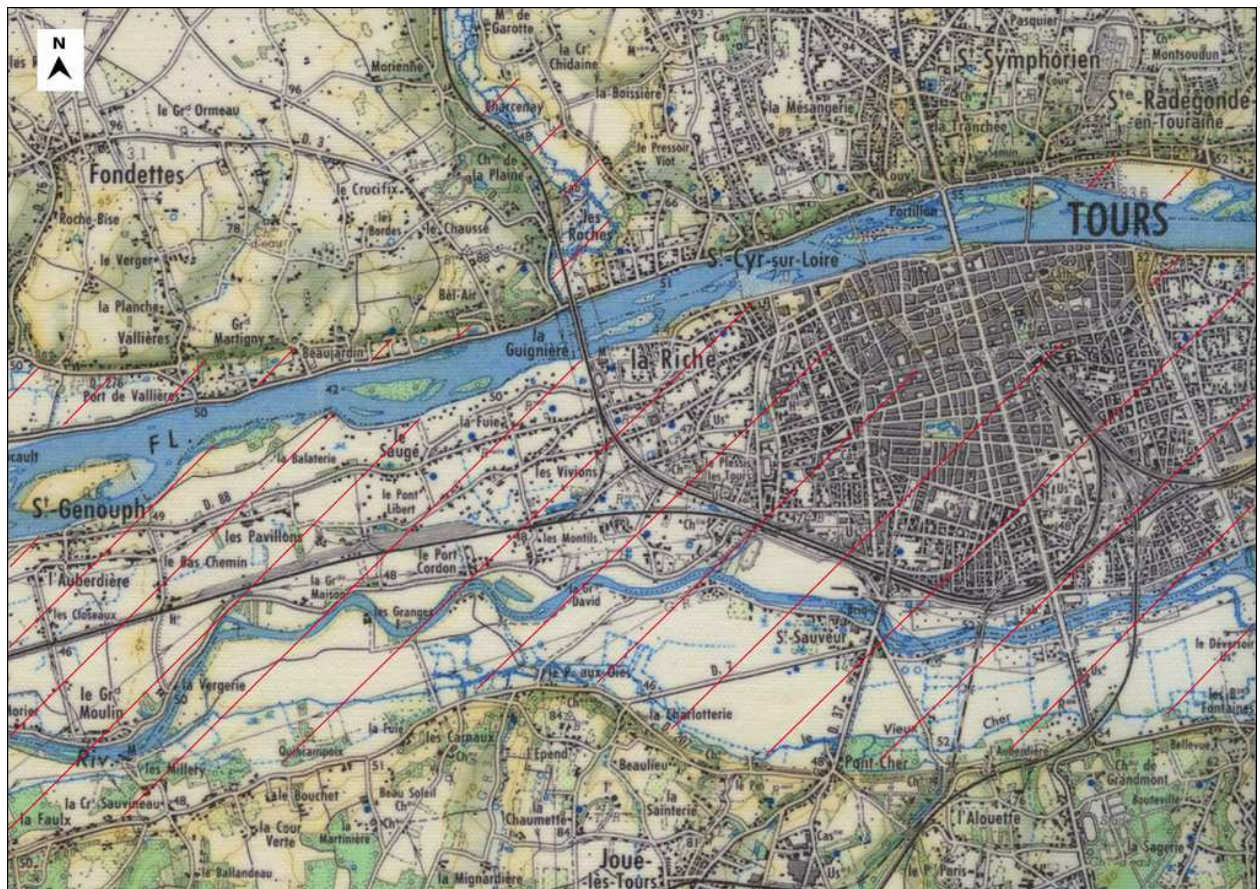
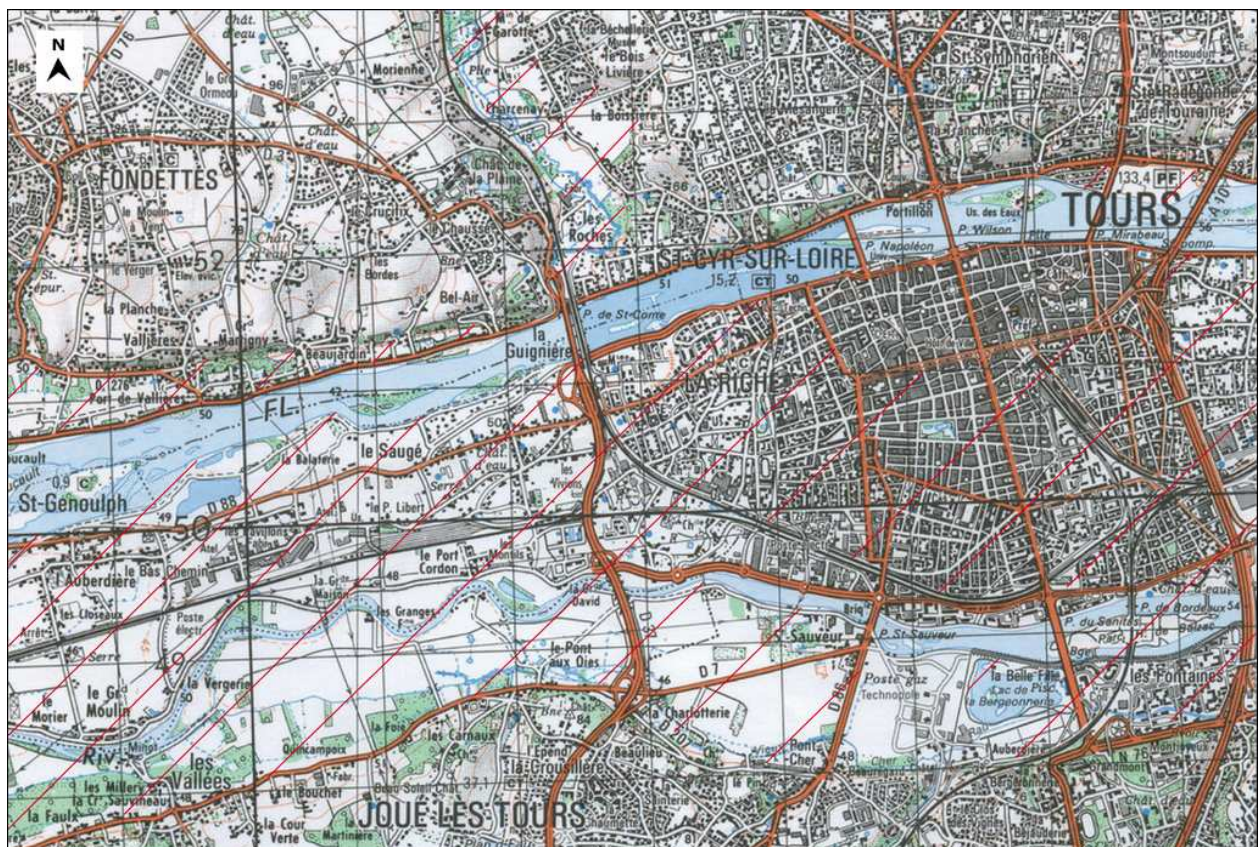


Figure 1.8 : La partie ouest de l'agglomération de Tours en 2000 (carte IGN au 1/50 000^e)



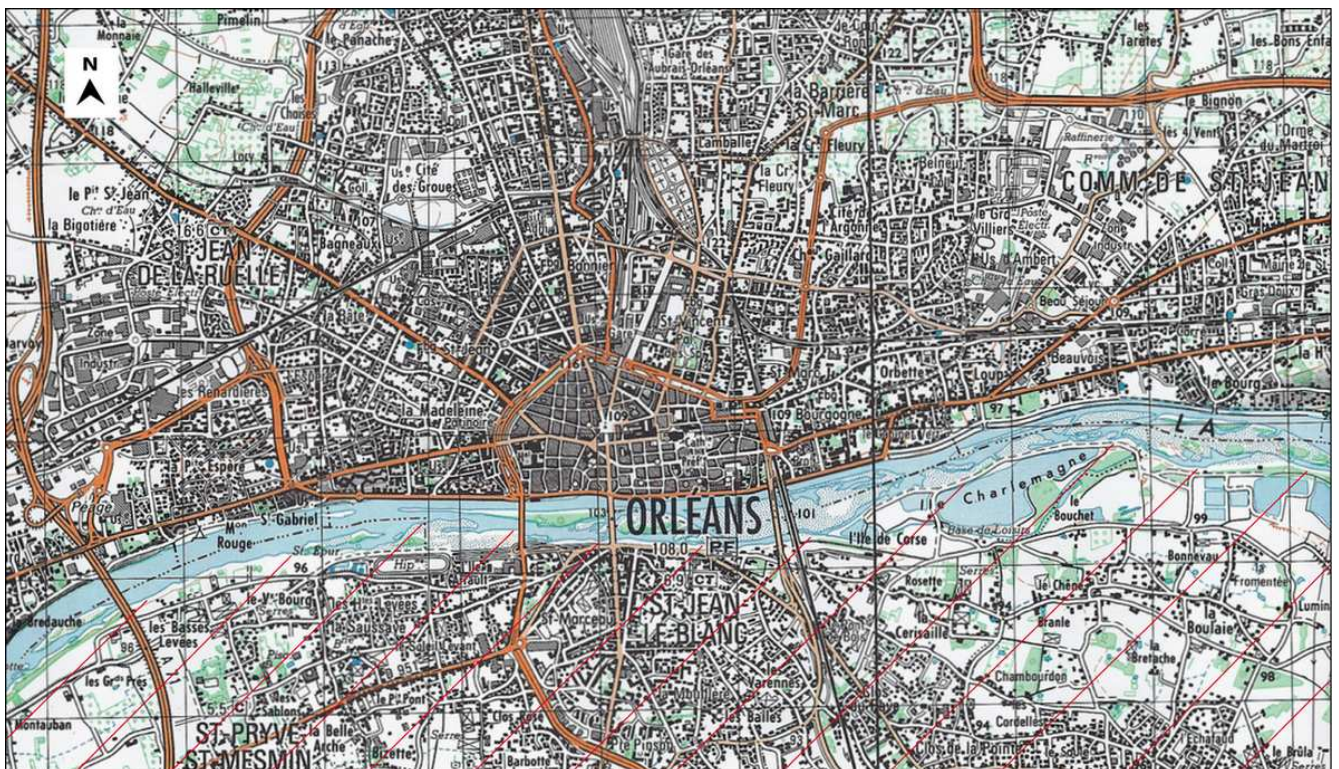
La ville de Tours a conquis les prairies inondables du Cher afin de les urbaniser (rive droite d'abord, puis rive gauche après extension du territoire communal (cf. chapitre 7 pour une analyse plus précise de ce processus).

Dans le Val d'Orléans, les mêmes tendances à l'accroissement de la vulnérabilité par urbanisation des zones inondables s'observent. Si Orléans s'est essentiellement développée sur le plateau de la Beauce, en rive droite de la Loire, jusqu'au milieu des années cinquante, en 1959 la commune oriente son développement vers le Sud en faisant l'acquisition auprès des communes d'Olivet et de Saint-Cyr-en-Val de 750 hectares sur le plateau de la Sologne (cf. fig. 1.4). C'est là qu'est créée dans les années 1960 la ville nouvelle d'Orléans-la Source. Le val inondable fait alors figure d'espace intermédiaire entre ces deux pôles du centre-ville et de la ville nouvelle. Aussi la pression foncière s'y fait-elle forte. L'urbanisation de la rive sud de la Loire est ancienne, mais elle a connu un très fort développement depuis la fin des années 1960 et de nombreuses zones d'habitations, d'activités commerciales et industrielles s'y sont développées en zone inondable, comme le souligne la comparaison de cartes IGN d'Orléans en 1957 et en 2000 (fig. 1.9 et 1.10). « Entre 1962 et 1990, plus de 70 % de l'essor démographique de la région Centre s'est fait au profit de l'agglomération orléanaise. Entre 1975 et 1990, la population s'est accrue de 34 000 habitants. Le taux de croissance annuel, entre 1982 et 1990, s'élève à 1,23 % (soit le double de la moyenne nationale) » (Hubert, de Vanssay, 2005). C'est dire l'intensité de la pression foncière qui s'exerce sur le territoire de la communauté d'agglomération d'Orléans, et en particulier sur les espaces inondables du val (représentés en hachures rouges sur les figures 1.9 et 1.10), dont les terres agricoles apparaissent propices à une extension de l'urbanisation. Une commune comme Saint-Jean-le-Blanc, qui fait aujourd'hui partie de l'agglomération d'Orléans, est symptomatique de ces évolutions qui ont conduit à la densification de l'habitat et des activités industrielles et commerciales dans les zones inondables. Alors que cette commune était, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, très marquée par les cultures maraîchères et les pépinières et ne comptait qu'entre 2000 et 2500 habitants, elle en comptait 4731 en 1968 et 8229 en 2009. Sa croissance démographique a donc été particulièrement marquée durant les Trente Glorieuses, et s'est poursuivie ensuite. Cette évolution est à mettre en rapport avec la croissance démographique et l'urbanisation de l'époque, mais aussi avec l'évolution des méthodes de culture. Celles-ci, exigeant plus d'espace, ont poussé les maraîchers à transférer leurs exploitations vers des communes plus éloignées d'Orléans. Les lotissements se sont alors multipliés sur ces terrains vacants pour répondre à la demande immobilière, contribuant du même coup à exposer ces populations au risque d'inondation.

Figure 1.9 : L'agglomération d'Orléans en 1957 (carte IGN au 1/50 000^e)



Figure 1.10 : L'agglomération d'Orléans en 2000 (carte IGN au 1/50 000^e)



Cette poussée de l'urbanisation dans le val inondable s'est réalisée en dépit de l'existence d'un Plan des Surfaces Submersibles (PSS), adopté ici par décret du 10 décembre 1949 (lequel est annulé le 2 mai 1961 et remplacé par un second PSS en décembre 1969). Mais, « comme partout ailleurs, le PSS ne va pas constituer une procédure suffisamment contraignante pour contrôler efficacement l'urbanisation du val » (Hubert, de Vanssay, 2005). La construction d'un lotissement dans l'axe même du déversoir de Jargeau en constitue l'illustration flagrante ! Mais si cette procédure s'est avérée inutile, c'est bien parce que tous les acteurs – communes, DDE, agriculteurs – l'ont occultée, leurs intérêts convergeant dans ce « laisser faire » (Barraqué, Gressent, 2004).

Dans le Val d'Authion, le PSS adopté par décret du 6 novembre 1958 n'est pas davantage parvenu à maîtriser le développement des constructions, qu'elles soient à usage d'habitation ou d'exploitation agricole. Suite aux grands aménagements hydrauliques des années 1960, le maraîchage s'est développé dans ce val, contribuant avec la périurbanisation à l'accroissement des enjeux en zone inondable.

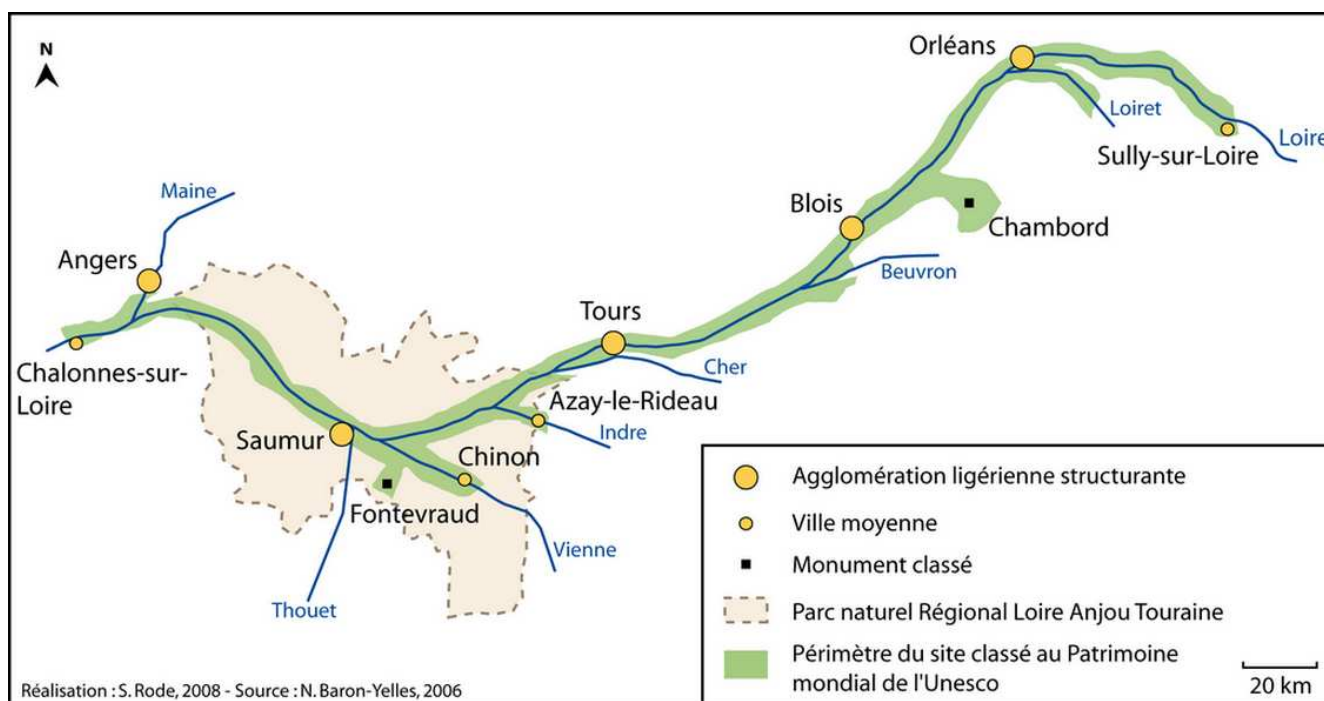
2.3. Une vulnérabilité renforcée par l'image positive du Val de Loire ?

Il peut sembler surprenant, alors que nous avons parlé jusqu'à présent de Loire moyenne, d'utiliser tout à coup l'expression « Val de Loire ». Il s'agit d'un choix volontaire, renvoyant à un ensemble de représentations dérivées de la Loire et désignant ainsi un « espace-fleuve » (Mirloup, 2003) de nature particulière, fruit d'une histoire longue et parfois surprenante. Cette appellation de Val de Loire est aujourd'hui profondément intégrée dans les représentations du grand public, ligérien ou non, à tel point qu'on ne songe même plus à s'interroger sur sa nature et son origine. Joël Mirloup (2003) a dressé les grandes étapes de cette « aventure spatio-temporelle », fruit d'une expansion à la fois longitudinale et transversale de cet « espace-fleuve ». A l'origine, le Val de Loire ne désignait qu'un tronçon extrêmement réduit (ce que nous appelons aujourd'hui le Val de Saint-Benoît, à l'Est d'Orléans). Il s'est progressivement étendu entre Sancerre et Angers (se confondant presque avec la Loire moyenne), avant que ne se produise un processus de « captation-subtilisation du concept de Val de Loire au profit du seul segment Blois-Angers (surtout du segment Blois-Saumur), et au détriment du segment Blois-Sancerre au sein duquel le toponyme et le concept étaient nés » (Mirloup, 2003). Si bien qu'aujourd'hui, c'est la Touraine qui semble condenser toutes les images liées au Val de Loire, représenter le véritable « Val de Loire » ! Une telle

analyse a pour mérite de souligner la dimension socialement construite de ce concept de Val de Loire et de nous guider vers la problématique de l'image qui nous intéresse ici.

Le Val de Loire constitue ainsi un « espace-fleuve » marqué par des images environnementales très fortes, qui mêlent paysages naturels et culturels. « Les images racontent la Loire (moyenne) entre Orléanais et Touraine, et puisent dans un creuset culturel inépuisable (Honoré de Balzac, William Turner, Hervé Bazin, Julien Gracq, Olivier Debré...). Toutes ces images disent que la Loire est terre d'élection et d'expression de la culture française, « France essentielle », foyer de civilisation. Ses éléments paysagers sont – donc – porteurs d'harmonie et de mesure, en même temps d'originalité et de spécificité : une nature française peignée, une sauvagerie civilisée » (Baron-Yelles, 2006). Il s'agit là d'éléments très prégnants dans les représentations des Ligériens qui ont conscience de la qualité paysagère de cet « espace-fleuve », paysage qui mêle heureusement l'eau – avec toutes les connotations positives qui y sont attachées –, des grèves sableuses, une végétation ripicole, des coteaux crayeux, des châteaux et jardins souvent renommés... Le Val de Loire offrirait ainsi tous les attraits de la « campagne » idéale. La qualité de ces paysages ligériens a du reste été reconnue officiellement puisque depuis le 30 novembre 2000, le Val de Loire est inscrit au Patrimoine Mondial de l'UNESCO (au titre des paysages culturels vivants, œuvres de l'homme et de la nature conjugués).

Figure 1.11 : Le Val de Loire, patrimoine mondial de l'UNESCO



Mais le Val de Loire classé au patrimoine mondial présente des limites encore quelque peu différentes de celles identifiées par Joël Mirloup comme celles du Val de Loire perçu comme « authentique », puisqu'allant de Sully-sur-Loire – ce qui représente une extension notable vers l'amont – à Chalonnes – extension elle aussi conséquente vers l'aval puisque, pour la première fois, le Val de Loire s'étend au-delà d'Angers. Une telle délimitation s'enracine vraisemblablement dans des représentations particulières de l' « espace-fleuve » – en particulier celles dominantes au sein de l'UNESCO, mais est probablement aussi la conséquence directe de la mobilisation des acteurs institutionnels et associatifs qui ont porté cette inscription, nombreux étant ceux souhaitant bénéficier de retombées positives. Ce classement confère au Val de Loire un label de qualité paysagère qui constitue une image de marque très forte, ouvrant de nouvelles perspectives de valorisation de l'espace public à l'échelle du fleuve et offrant l'opportunité de refaire de la Loire un élément d'identité commune... On l'a bien compris à Orléans : « Classée au Patrimoine Mondial de l'UNESCO, l'extraordinaire qualité de cet environnement sera, dans les années à venir, le symbole et l'image de notre agglomération⁴ ».

Mais nous pouvons faire l'hypothèse que l'extrême prégnance de cette image très positive du Val de Loire peut constituer un facteur de vulnérabilité supplémentaire face au risque d'inondation. « Les représentations attachées à certains territoires sont des facteurs de vulnérabilité » (Reghezza, 2005), et ce à double titre. « Avant la crise, on aura tendance à passer le risque sous silence : la vulnérabilité au sens de potentiel de dommage sera *de facto* accrue puisque les mesures destinées à réduire cette vulnérabilité, notamment la construction d'une culture du risque chez les habitants, ne seront pas mises en œuvre. Après la crise, la destruction de l'image [...] sera un facteur de déstabilisation profonde et durable des activités. [...] C'est alors la vulnérabilité au sens de capacité de résistance au choc et de résilience – retour à la normale – qui est augmentée » (Reghezza, 2005). Une grave inondation ne remettrait-elle pas radicalement en cause cette image positive du Val de Loire, utilisée par les acteurs politiques et économiques comme un glorieux étendard ? Il y a là un paradoxe certain dans la mesure où cet espace a été en partie façonné par la Loire et ses excès, et où les inondations font partie de l'histoire même de cet espace. Pourtant, de nos jours, il semble que ce soit majoritairement sur un mode idéalisé, excluant l'occurrence de ce type d'excès et réduisant ceux du passé à un aimable folklore, que se construit l'image du Val de Loire.

⁴ Site internet de la Communauté d'agglomération d'Orléans (www.agglo-orleans.fr).

Cette apparente contradiction entre risque d'inondation (connoté négativement) et image positive du Val de Loire promue par nombre d'acteurs publics et privés sera étudiée en détail dans le chapitre 6.

2.4. Des dommages qui pourraient être particulièrement élevés

Si le passage de la quantification des enjeux à celle des dommages se révèle délicat (difficulté d'apprécier le coût des dégâts et certains éléments comme l'évacuation des populations, les pertes d'exploitations indirectes liées aux dysfonctionnements des réseaux ou les pertes de biens affectifs impossibles à quantifier), l'Equipe pluridisciplinaire estimait à la fin des années 1990 à six milliards d'euros le coût d'une inondation centennale comparable à celle de 1856 en Loire moyenne ! Les dommages seraient cependant très inégalement répartis (fig. 1.12 et tableau 1.8).

Figure 1.12 : Répartition des dommages évaluables d'une crue de type 1856 dans les différents vals de Loire moyenne

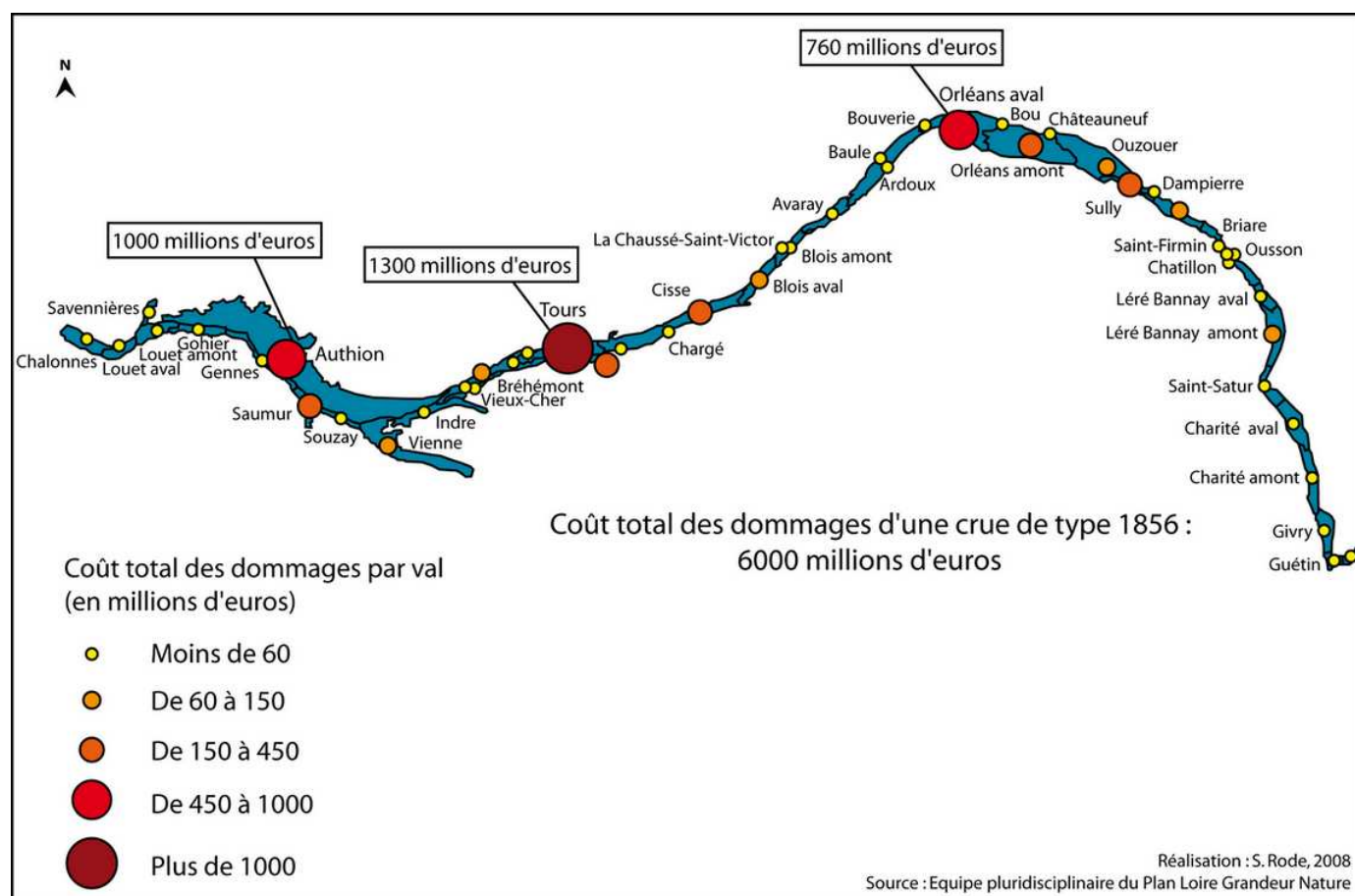


Tableau 1.8 : Localisation des différents types de dommages évaluable
en cas d'inondation de type 1856

Secteur	Tours	Orléans	Authion	Cisse	Saumur	Sous total
Coût aux logements	38 %	23 %	12 %	4 %	2 %	79 %
Coût aux entreprises sans agriculture	37 %	12 %	16 %	10 %	5 %	80 %
Coût à l'agriculture dont équipements	3 %	17 %	54 %	1 %	0 %	75 %
Coût aux équipements	33 %	15 %	11 %	6 %	6 %	71 %
Coût à la voirie	8 %	15 %	28 %	5 %	2 %	58 %
Part du coût total	35 %	16 %	17 %	8 %	4 %	80 %

Données : Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature

Dans un cas de figure moins grave, si aucune brèche ni remontée de nappe ne se produisait, les dommages évaluable se monteraient à environ 2,5 milliards d'euros. A titre de comparaison, et pour souligner l'ampleur des dommages potentiels en Loire moyenne, les dommages occasionnés par les crues de la Somme en 2001 se sont élevés à cent millions d'euros.

3. La Loire moyenne, un espace approprié de longue date et dont la protection est assurée par un système de levées et de déversoirs

La Loire en général et sa partie moyenne en particulier ont été aménagées de très longue date. Sur les 450 kilomètres du cours de la Loire moyenne, 100 000 hectares soit les deux tiers du lit du fleuve, sont mis à l'abri des inondations de petite ampleur, les plus fréquentes, par un système de 550 kilomètres de levées, qui isolent trente-trois vals d'une longueur variant de cinq à soixante-dix kilomètres et d'une largeur de un à huit kilomètres. Les levées enserrant parfois le fleuve sur ses deux rives, alors que parfois seule une des rives est munie d'une digue tandis que l'autre rive de la Loire longe le coteau. « C'est de Briare à Bouchemaine [commune située au confluent de la Loire et de la Maine] que la Loire est la plus corsetée : 437 km de digues pour 306 km de linéaire » (Schulé, 2000). Au droit des ponts anciens, ces aménagements n'ont généralement laissé à la Loire qu'un lit endigué de 300 mètres de largeur (c'est le cas par exemple dans la traversée de l'agglomération d'Orléans, passage localement

appelé « le goulet »). Ailleurs, le lit endigué a souvent moins de un kilomètre, dans une vallée naturelle dont la largeur varie de trois à huit kilomètres. C'est dire à quel point le lit majeur naturel du fleuve a été conquis par les sociétés, soit pour mettre hors d'eau les riches terres agricoles des varennes, soit pour y installer villes et villages, soit enfin pour réduire la largeur de la Loire et maintenir assez d'eau pour la navigation, y compris durant les étiages. Cette appropriation est ancienne et s'est effectuée progressivement, depuis le X^e siècle. « Au milieu du XX^e siècle, la Loire était le seul fleuve français dont les rives bénéficiaient d'une défense continue par des endiguements. Ce caractère original tient au fait que la protection y fut réalisée avant la loi de 1858 ; celle-ci a gelé le développement de digues sur les autres grands cours d'eau de notre territoire, exception faite de la protection rapprochée des grandes villes ou d'espaces spécifiques comme la Camargue » (Bravard, 2000). L'image d'une Loire « dernier fleuve sauvage d'Europe » est donc pour le moins simpliste.

3.1. Une relation ancienne et tumultueuse

Les hommes s'installent très tôt dans le lit majeur de la Loire, attirés par la richesse des terres sur lesquelles le fleuve dépose régulièrement ses alluvions. Bien souvent, une sécurité relative dans un site éminemment favorable à la pratique de l'agriculture est préférée à la sécurité absolue au milieu de terres moins fertiles ou plus difficiles à travailler. En cas de danger, les agriculteurs se réfugient sur les varennes, ces monticules insubmersibles qui fixent donc précocement l'occupation humaine, leurs habitants se trouvant ainsi à l'abri des crues. A Tours par exemple, la cathédrale Saint-Gatien est située sur un de ces tertres.

Les recherches historiques distinguent deux grandes phases de l'endiguement du fleuve : l'époque des « turcies » discontinues et submersibles du haut Moyen Age (à partir du X^e siècle) jusqu'au XV^e siècle, puis celle des « levées » de plus en plus systématiques et souhaitées insubmersibles, du XVI^e au XIX^e siècle (Burnouf, Maillard, 2003).

Ainsi, peu à peu les riverains érigent de petites digues discontinues pour se protéger des courants provoqués par la topographie du val : ce sont les « turcies ». Celles-ci, en cas de crue, sont noyées, et bien souvent se désagrègent mais permettent d'enrayer le ravinement du sol. Puis, à l'initiative d'Henri II Plantagenêt, sont construites des digues plus puissantes et plus hautes censées résister à des crues de grande ampleur. Durant les XIV^e et XV^e siècles ces ouvrages sont étendus.

A partir du XVI^e siècle, les digues deviennent plus uniformes, supportent de plus en plus souvent une route en leur sommet, et n'ont plus seulement pour fonction de protéger les

campagnes ; elles doivent jouer un rôle analogue en ville. La ville de Tours, par exemple, qui s'est « largement enrichie par le flux d'activité généré par le fleuve » (Dutour, Garnier *et alii*, 2001), s'est développée sur la rive gauche d'une Loire véritablement nourricière, mais dont il a fallu se prémunir des crues en exhaussant la ville et en la protégeant par des digues, qui se confondent parfois avec les remparts ! Alain Dutour, Philippe Garnier *et alii* (2001) notent ainsi que « le dernier rempart même de la ville de Tours, après avoir vu s'éroder avec l'éloignement du roi, la signification symbolique et politique, a été achevé au XVII^e siècle comme rempart-digue à un moment où les crues semblent se faire plus fréquentes ou au moins nourrissent plus souvent les chroniques ».

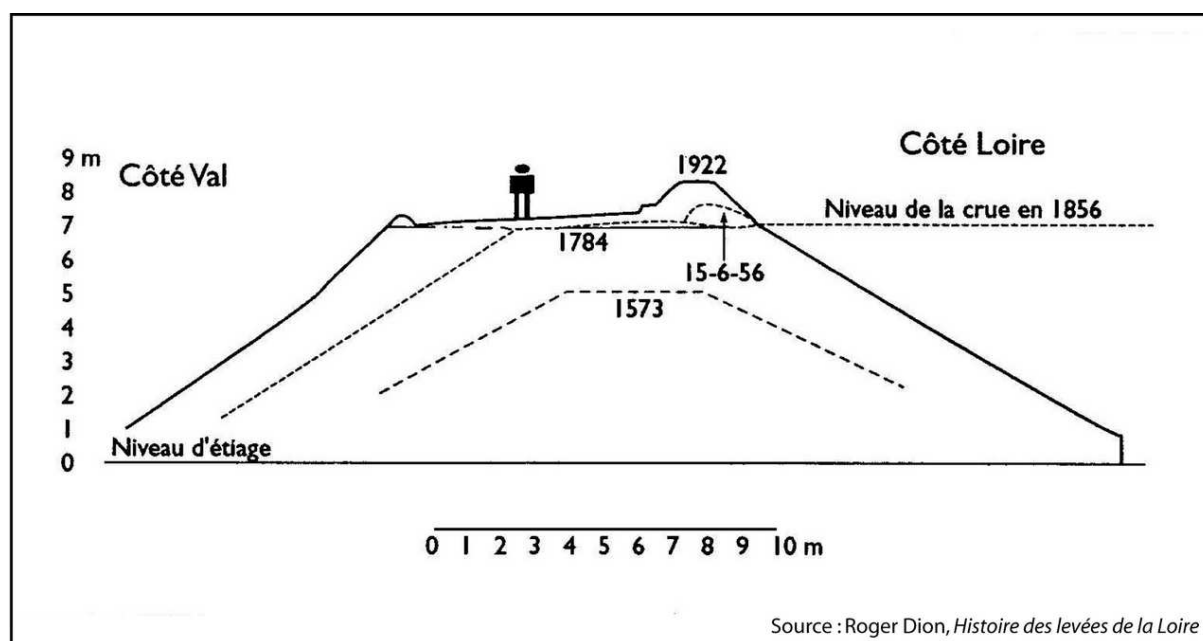
Avant la fin du XVI^e siècle, le gouvernement royal prend en main la direction des aménagements de la Loire pour plus d'efficacité. Mais devant les inondations destructrices, le Conseil de Louis XIII en vient à reconnaître l'inefficacité des digues réputées insubmersibles face aux grandes crues de la Loire. La course à l'exhaussement des digues est un moment remise en cause en prévoyant la mise en place de six « déchargeoirs » qui sont censés détourner vers le val le trop-plein des grandes crues. Ce système consiste à abaisser la crête de la levée en un emplacement précis qu'on empierre, pour qu'une partie du débit de la Loire en crue pénètre dans les vals en des sites aménagés et protégés. Cela doit permettre d'éviter les ruptures de digues et la destruction des ponts, ainsi que de nombreux dégâts sur les espaces occupés des vals. Mais ce programme de 1629 reste en partie lettre morte, et l'exhaussement des digues reprend de plus belle. Seuls deux déchargeoirs sont effectivement réalisés : celui de Saint-Martin-sur-Ocre et celui de Blois (La Bouillie plus précisément, le plus ancien des déchargeoirs), « correctif indispensable de l'étroitesse excessive du lit endigué dans la traversée de cette ville » (Dion, 1961).

Colbert assure la mainmise complète et définitive de l'Etat sur l'ensemble des travaux exécutés sur la Loire ; il fait consolider les digues existantes, croyant lui aussi qu'elles peuvent être insubmersibles. Les travaux réalisés entre 1682 et 1705 laissent la Loire moyenne véritablement corsetée par un réseau de digues.

La crue d'octobre 1707 provoque de nombreuses ruptures de digues et le gouvernement royal prend alors dans la précipitation la résolution d'exhausser les levées à une hauteur de vingt-deux pieds (7,12 mètres). Mais les crues de 1709, 1710 et 1711 viennent réduire à néant tous les travaux. Suite à cette crue de 1711, de nouveaux déchargeoirs sont réalisés, mais très vite remis en cause. En effet, lors de la crue de 1733, « les déchargeoirs récemment créés entre Gien et Tours ne firent pas meilleure contenance que les levées : les eaux qu'ils auraient dû canaliser les défoncèrent et se répandirent sur la plaine submersible en courants non moins

dangereux que ceux qui sortaient des brèches ouvertes de vive force dans les digues les plus hautes » (Dion, 1961). Face à cette relative inefficacité, de nombreuses requêtes demandant la suppression des déchargeoirs parvinrent au gouvernement royal, qui s'empessa de leur donner satisfaction, n'épargnant que les deux déchargeoirs antérieurs à 1711 (Saint-Martin-sur-Ocre et Blois). Plus que jamais, c'était le dogme des digues insubmersibles qui régnait, en raison de la prégnance de la culture des ingénieurs. Durant tout le XVIII^e et jusqu'au milieu du XIX^e siècle, l'endiguement de la Loire se poursuit avec constance. Mais avec cette surélévation imprudente des levées qui forment un chenal de plus en plus étroit, la hauteur maximale des crues s'accroît considérablement (jusqu'à six ou sept mètres). De plus l'exhaussement des levées accentue la contrainte sur les hautes-eaux, aggravant la violence des courants de débordement.

Figure 1.13 : Evolution du profil de la levée depuis le XVI^e siècle



Pourtant le cycle progressif de l'endiguement et l'absence de crue importante depuis près d'un siècle a pour conséquence un oubli du risque, ce qui favorise la détérioration des digues et l'installation de nouveaux habitants dans le val. En effet, comme l'écrit Roger Dion, « la modification du paysage n'est rien comparée alors au changement du comportement des riverains. L'endiguement continu a fait naître un illusoire sentiment de sécurité » (Dion, 1934). Indéniablement, les levées corsetant la Loire ont réduit la fréquence des surverses du fleuve. Désormais, il faut une crue de cinq mètres au-dessus de l'étiage pour que l'eau passe par-dessus les levées et inonde le val. Le risque d'inondation se fait inexorablement plus

improbable, plus lointain dans les mentalités collectives. La contrainte psychologique qu'a longtemps représenté le risque d'inondation disparaît peu à peu, ne jouant plus son rôle de frein à l'occupation des espaces inondables.

« Vers 1830, le problème de la sécurité du val, qui s'était imposé avec une gravité particulière, aux préoccupations des ingénieurs du XVIII^e siècle, pouvait être considéré comme pratiquement résolu depuis que les levées, portées à 0 m 50 ou 0 m 60 au-dessus de la crue de novembre 1770, s'étaient montrées capables de contenir sans défaillance une crue de volume analogue, qui survint en décembre 1825 » (Dion, 1961). Cette confiance dans la capacité protectrice des levées est telle que Roger Dion peut écrire qu'« on les traite comme si elles étaient aussi solides que les versants même de la vallée » (Dion, 1961) !

Mais la crue centennale (c'est-à-dire ayant une probabilité d'un sur cent de survenir chaque année) du 22 octobre 1846 met fin à ces illusions en prouvant que les levées ne sont nullement insubmersibles et rappelle les riverains à l'ordre : toute la vallée de la Loire est touchée par les inondations. Une centaine de brèches sont ouvertes dans les levées. Le village du Bec d'Allier est submergé, trente kilomètres de la ligne de chemin de fer Orléans-Tours sont emportés, moins de sept mois après son inauguration officielle le 26 mars 1846 (il faut dire que le rail avait été posé à plat sur le sol submersible du Val de Cisse et des Varennes de Tours, ce qui illustre avec éclat cette confiance absolue en les levées...), la gare d'Amboise est détruite et Tours est sous les eaux. Cette crue démontre de cruelle manière que l'exhaussement perpétuel des levées n'est pas une solution. L'illusion d'avoir résolu le problème de la sécurité du val a vécu...

Dès Juin 1856, la Loire connaît une nouvelle crue centennale, atteignant 7,10 mètres à Orléans, 7,96 mètres à Amboise, 7,52 mètres à Tours avant que les levées rompent. Du Bec d'Allier à Nantes, la Loire ouvre, dans les levées, 160 brèches d'une longueur totale de vingt-trois kilomètres, inonde 100 000 hectares, détruit 2750 hectares de terres cultivables par ensablement et 400 hectares par érosion. Tours est de nouveau inondée sous deux mètres d'eau. Les dégâts sont importants : églises, ponts et maisons écroulés, routes et bétail emportés, voies ferrées arrachées, cimetières défoncés ...

Selon Roger Dion, « longtemps encore sans doute, c'est à 1856 qu'il faudra remonter pour rencontrer l'image la plus complète et la plus puissante de ce que peut être une grande inondation dans la vallée de la Loire, car il est tout à fait exceptionnel que les poussées génératrices de crues agissent simultanément sur tous les cours d'eau du bassin, comme elles le firent cette année-là depuis le Velay jusqu'à la Bretagne » (Dion, 1961).

Suite à cette catastrophe de 1856, Comoy, un ingénieur des Ponts-et-Chaussées, est chargé de la direction des études visant à établir un plan de défense contre les crues de la Loire. Il met en évidence les effets pervers de l'endiguement abusif qui avait cours jusqu'alors. Roger Dion souligne à propos de Comoy : « Il démontra que l'exagération de la hauteur des crues à l'intérieur d'un lit endigué était autre chose que la simple déformation d'un volume regagnant en hauteur ce qu'on lui fait perdre en largeur, et que l'effet le plus important de la pression des levées était d'aggraver le caractère torrentiel des crues en augmentant leur débit maximum » (Dion, 1961). Autrement dit, plus on endigue, et plus on réduit le lit mineur du fleuve, plus le niveau de l'eau monte, prend de la vitesse et augmente la pression sur les digues qui ont alors toutes les chances de se rompre. Comoy apporte ainsi la clef de l'énigme que constituait ce « fléau toujours supérieur à lui-même » (Dion, 1961). On songe à élargir le lit endigué, mais ce projet apparaît vite comme peu réaliste, puisqu'il faudrait déplacer les digues existantes ! Comoy, lui, propose deux solutions : soit limiter le débit très en amont en construisant de nombreux barrages de retenue, soit prévenir la formation des brèches en construisant des déversoirs. La première solution est d'abord celle qui semble devoir être retenue. Mais elle est coûteuse : cent millions de Francs pour construire quatre-vingt-cinq barrages de retenue destinés à retenir 520 millions de m^3 d'eau, ce qui aurait pour effet de ramener le débit de pointe d'une crue comparable à celle de 1856 de $7500 \text{ m}^3/\text{s}$ à $6000 \text{ m}^3/\text{s}$!

En septembre 1866, une troisième crue d'occurrence centennale se produit ! C'est la plus forte crue jamais enregistrée à Nevers où l'eau arrache la levée sur plus de cent mètres. La Loire moyenne a atteint les mêmes niveaux qu'en 1856, hormis entre Blois et Langeais où elle se tient un mètre en dessous (Tours et Blois n'ont pas, cette fois-ci, été inondées). C'est donc la seconde solution qui, suite à la crue de 1866, est finalement adoptée. Cette troisième crue centennale fait prendre conscience de l'urgence qu'il y a à mettre en œuvre des mesures de protection, et le contexte économique dégradé que connaît le bassin de la Loire à ce moment pousse à se tourner vers la solution la moins coûteuse, celle des déversoirs (trente-deux millions de Francs). Le plan de Comoy est présenté en 1867 : pour éviter l'ouverture de brèches, Comoy préconise de « faire la part de l'eau » grâce à la réalisation de déversoirs de sécurité dotés d'un fusible dans les levées. On espérait ainsi empêcher l'intrusion inopinée et imprévisible de l'eau dans les vals qui se produit de manière très violente en cas d'ouverture d'une brèche dans la levée.

Il s'agit là d'un programme de grande ampleur, mais dont la réalisation restera très incomplète. Sur les vingt déversoirs prévus, ouvrant aux crues dix-huit des trente-trois vals

endigués et 45 537 hectares (ce qui représentait près de la moitié de la superficie totale des vals endigués qui est de 96 000 hectares), dans des sites ayant subi des brèches à chaque crue forte, huit seulement ont été réalisés entre 1870 et 1891 (Guétin, Dampierre, Ouzouer, Jargeau, Avaray, Montlivault, Vieux-Cher, La Chapelle-aux-Naux), réduisant la superficie des zones de stockage à 31 268 hectares (Dion, 1961). S’y ajoutent trois déversoirs qui existaient antérieurement aux trois crues centennales de 1846, 1856 et 1866 (les « déchargeoirs » déjà évoqués : Gien, Ardoux et Blois) ainsi que les déversoirs au terrain naturel (c’est-à-dire où le seuil de déversement est constitué par le terrain naturel) de Passy, Léré et Gohier. Deux raisons principales expliquent que tous les déversoirs prévus n’aient pas été réalisés. Il y a tout d’abord l’opposition des populations de certains vals à ce principe des déversoirs (déjà constatée à propos des déchargeoirs) : « cette prétendue mesure de salut excite dans les vallées de la Loire beaucoup plus d’appréhensions que de sympathie⁵ ». Les déversoirs sont en effet perçus comme créateurs d’inondation et non comme un bon moyen de s’en prémunir. « Le système des déversoirs, au lieu de l’atténuation qu’on nous promet, produirait une aggravation certaine. L’avantage de laisser debout quelques maisons et de préserver quelques champs du ravinage et de l’ensablement est loin de compenser les inconvénients d’un nombre plus que double d’inondations véritables⁶. » Les auteurs de cette enquête soulignent ainsi que si le déversoir de Jargeau (avec la levée abaissée à 4,95 mètres comme proposé par Comoy) avait existé dès le début du XIX^e siècle, il n’y aurait pas eu trois mais huit inondations durant cette période... C’est évidemment oublier qu’elles auraient été bien moins violentes et destructrices, mais c’est ici l’occurrence accrue des inondations qui est perçue comme le risque principal (notamment par les agriculteurs qui redoutent des atteintes plus fréquentes à leurs récoltes). Abel Duveau, conducteur des Ponts-et-Chaussées à Angers à la fin du Second Empire, partage cet avis et s’oppose lui aussi aux déversoirs qui « reviendraient à inonder tous les quatre ou cinq ans le pays pour éviter les inondations. Singulière erreur ! C’est la destruction et non la création des inondations qui est le but⁷ ». On le voit, le principe même des déversoirs a suscité bien des résistances, car les techniciens – pétris d’une culture d’insubmersibilité des levées, et ambitionnant de « détruire à jamais les inondations⁸ » – comme les riverains ont beaucoup de mal à admettre qu’on puisse faire rentrer l’eau dans le val, alors que depuis des siècles on faisait tout pour qu’elle n’y entre pas.

⁵ *Enquête sur les projets de travaux contre les inondations de la Loire. Délibération de la Chambre de commerce d’Orléans*, 1868, 16 p., archives historiques de la ville de Tours, cote 301

⁶ *Id.*

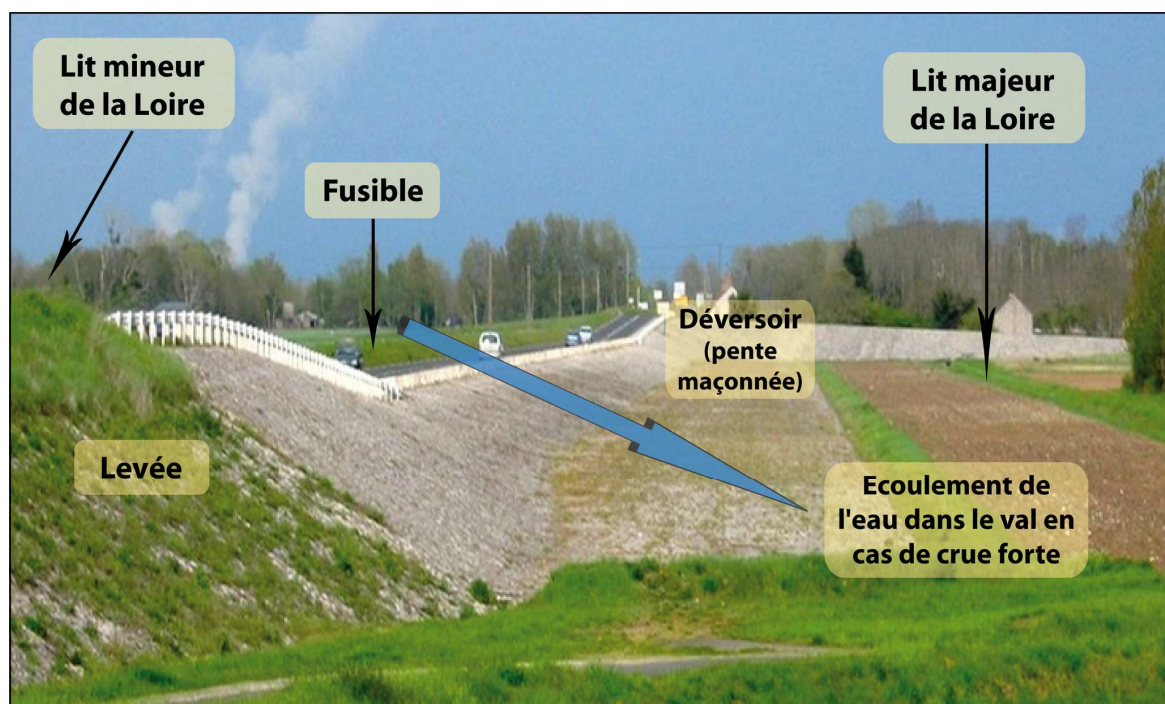
⁷ Abel Duveau, *Destruction des inondations*, 1867, Saumur, 42 p., archives historiques de la ville de Tours, cote 301

⁸ Abel Duveau, *Id.*

Le programme de Comoy s'apparente donc à une véritable « révolution culturelle » en matière de protection contre les inondations. Outre ces oppositions, la Commission s'est elle-même résolue à ne pas exposer aux submersions certains vals où, derrière les levées, l'habitat s'était beaucoup développé. Le programme est donc contraint de tenir compte du principe de réalité, en s'adaptant à l'inégale occupation humaine des vals.

Le déversoir de Montlivault (photo 1.1), réalisé de 1887 à 1890, montre que les déversoirs prévus par Comoy ne sont pas de simples zones basses dans les levées, mais constituent de véritables espaces aménagés afin de minimiser les conséquences de l'irruption de l'eau dans le val.

Photo 1.1 : Le déversoir de Montlivault, un espace aménagé pour laisser rentrer l'eau de la Loire en crue dans le Val de Blois

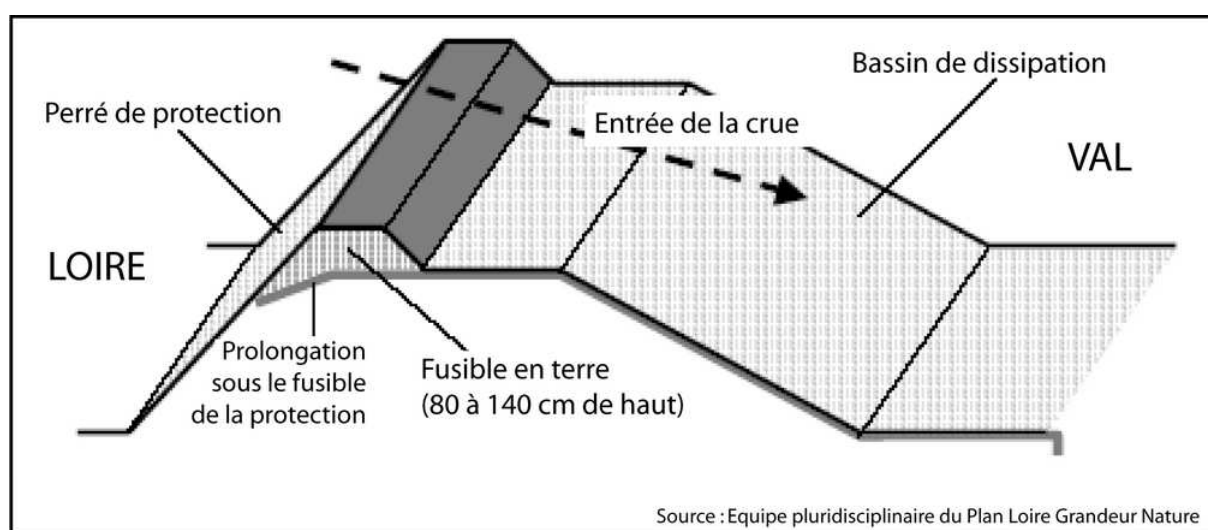


Photographie : Sylvain Rode, 2006

C'est le résultat des travaux de la Commission dirigée par Comoy : « la Commission, ayant pu se convaincre au cours de ses entretiens avec les habitants du val, que les corrosions et les ensablements sont les seuls maux vraiment redoutés par l'agriculture riveraine, se montre soucieuse d'amortir par tous les moyens la puissance agressive des eaux introduite dans la plaine endiguée. Elle prescrit de donner aux talus du déversoir, du côté tourné vers le val, des pentes très douces, et de munir d'un revêtement protecteur les terres les plus voisines de ces pentes, afin d'éviter les corrosions et les ensablements qui en sont la suite » (cité par

Dion, 1961). Sur ces nouveaux déversoirs, le système a été amélioré par rapport à celui des déchargeoirs en y ajoutant un bourrelet en terre de quatre-vingts centimètres à un mètre soixante de haut, et de trente à cinquante centimètres de large au sommet. Ce « fusible » doit résister à la crue jusqu'à ce que l'eau de la Loire en crue le submerge et en érode la partie en terre enherbée (photo 1.1 et fig. 1.14). Il sera alors rapidement détruit, laissant entrer dans le val une grande quantité d'eau, et écrêtant ainsi la crue de la Loire (c'est-à-dire faisant baisser localement la ligne d'eau de plusieurs dizaines de centimètres et contribuant à éviter les surverses ou les brèches accidentelles, phénomènes les plus dangereux).

Figure 1.14 : Schéma d'un fusible sur un déversoir



Un déversoir de 500 mètres de long peut ainsi faire entrer dans un val jusqu'à 1200 m³/seconde⁹. Cette onde de crue qui pénètre dans le val avec des débits très importants va retourner dans la Loire plus en aval mais avec un décalage dans le temps marqué par rapport à la pointe de crue, et avec des débits beaucoup plus modestes qu'à l'entrée (entre 300 et 400 m³/seconde).

En 1907, une crue de moindre ampleur a eu lieu et a failli tout de même tourner au désastre dans la région d'Orléans et de Blois. Mais les hauteurs d'eau ont été inférieures à celles atteintes en 1856 (5,25 mètres au maximum contre 7,10 mètres), et le fonctionnement des déversoirs de Jargeau, Saint-Martin-sur-Ocre et Mazan a également contribué à limiter les dommages. Depuis les trois événements catastrophiques du XIX^e siècle, la Loire n'a plus connu de telles inondations.

⁹ Donnée : Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature.

3.2. L'absence de catastrophe récente va-t-elle à l'encontre de la mémoire du risque d'inondation ?

Cette ancienneté des dernières inondations catastrophiques en Loire moyenne contribue à affaiblir la conscience du risque dans la population. Nous serions ainsi dans une situation d'oubli collectif de l'aléa. De fait, les personnes habitant en zone inondable ne possèdent pas de représentation forte car vécue d'une grave inondation de la Loire. L'acceptation de mesures contraignantes de lutte contre le risque a ainsi toute chance de ne pas en être facilitée. C'est pourquoi il convient d'entretenir la mémoire de ces événements passés. Tout au long de la Loire moyenne, un certain nombre de traces, qui sont autant de « lieux de mémoire » pour reprendre l'expression de Pierre Nora, sont là pour les rappeler. Leur fonction est déterminante dans la mesure où ils gardent « la trace matérielle et symbolique des inondations passées et représente[nt] une véritable mise en scène de l'histoire des inondations » (Laganier *et alii*, 2000). C'est la raison pour laquelle la loi Bachelot de 2003 impose de recenser, restaurer et entretenir ces repères de crues.

Photo 1.2 : Repère de crue préservé sur un bâtiment de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin



Photographies : Sylvain Rode, 2005

Photo 1.3 : Stèle sur la levée de La Ville-aux-Dames



Photographie : Sylvain Rode, 2001

Texte inscrit sur la stèle : « A la mémoire de Paul Duvelle, soldat au 1er lanciers, mort à l'âge de 21 ans, victime de son dévouement dans l'inondation de 1866 lors de la rupture de cette levée le 28 juillet. »

Photo 1.4 : Echelle de crue sous le pont Wilson à Tours



Photographie : Sylvain Rode, 2007

En 2006, le cent-cinquantenaire de la crue de 1856 a été l'occasion de rappeler cette histoire afin de sensibiliser les hommes et femmes qui aujourd'hui vivent en zone inondable au risque, en soulignant notamment que des événements comme ceux survenus au XIX^e siècle peuvent parfaitement se reproduire. Le quotidien régional *La Nouvelle République du Centre-Ouest*, dans son édition du 1^{er} juin 2006, a ainsi publié un petit dossier intitulé « Il y a 150 ans la Loire en furie » (cf. annexe 11). Celui-ci, illustré par des cartes, des photographies et des croquis, rappelle les principaux événements qui se sont produits à l'époque (débits, hauteurs d'eau, ruptures des digues, destructions, bilan des sinistrés...) mais aussi les mesures de prévention, de prévision et de protection déployées pour éviter qu'un phénomène proche de la crue de 1856 ait les mêmes conséquences, entraînant d'ailleurs des dégâts beaucoup plus considérables dans les conditions actuelles. Enfin, le dossier prodigue également une série de conseils sur les comportements à tenir en cas d'inondation. Il s'agit donc bien d'un document qui contribue à la conscience et la culture du risque parmi les riverains : la conscience du risque désigne avant tout une forme de sensibilisation au risque, de connaissance théorique de celui-ci. La culture du risque, en revanche, peut être définie comme un stade supérieur dans la mesure où elle ressort du domaine de l'action, il s'agit de savoir quels comportements adopter pour faire face au risque.

Pourtant, rares sont les communes inondables à avoir saisi l'occasion de cet anniversaire pour sensibiliser leurs populations au risque. Seules deux petites communes rurales l'ont fait : La Chapelle-aux-Naux, près de Langeais, et La Chapelle-sur-Loire, près de Bourgueil, ont organisé diverses manifestations sur l'inondation de 1856. Le fait que si peu de communes se soient saisies de cet anniversaire de la crue de 1856 est symptomatique du manque de volonté de nombre de municipalités de contribuer à entretenir la mémoire du risque.

3.3. Un système de protection hérité à entretenir

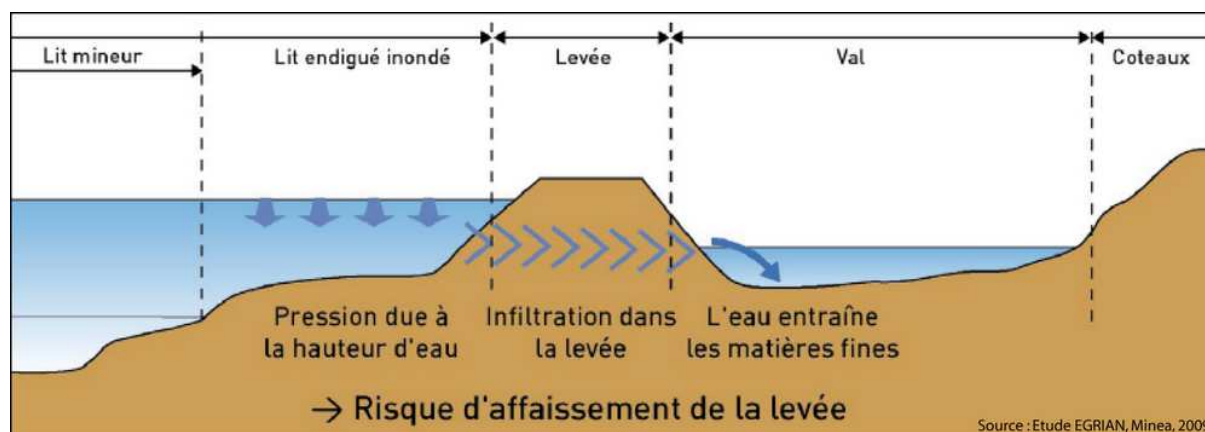
Le système de protection par un véritable réseau de digues, ancien et extrêmement hétérogène, doit être entretenu afin que son efficacité perdure. Il a d'ailleurs été renforcé au cours des années 1970 : un programme général de renforcement des levées de la Loire a été entrepris, associant l'Etat, les régions, les départements et les communes. La Région Centre, la plus concernée, a alors mis en œuvre un programme de renforcement pour 288 des 462 kilomètres de levées situées sur son territoire. Au cours des années 1990 et au début des années 2000, une seconde phase de travaux de renforcement des levées a eu lieu.

Ce corset de levées est pourtant ambigu. S'il constitue un des éléments de la sécurité des populations installées dans les vals inondables, il peut aussi contribuer, en cas de brèches, à renforcer la violence de l'envahissement du lit majeur par la Loire. C'est pourquoi, afin d'éviter ce type d'événement brutal, l'ensemble des levées doit faire l'objet de soins et d'un suivi attentif. Mais il ne s'agit plus, comme par le passé, de les surélever. Ces travaux consistent en une extension latérale du corps des digues afin d'accroître leur stabilité et leur résistance au glissement. L'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature a en effet révélé les risques importants en certains points d'affouillement des pieds de levée, pouvant provoquer leur affaissement et leur rupture. Le lit mineur se situe ainsi au pied de la levée sur un linéaire de 130 kilomètres, en raison de l'enfoncement important du lit mineur de la Loire (plus de deux mètres au bec d'Allier, environ 1,5 mètre à Orléans, 2,5 mètres à Ingrandes-sur-Loire par rapport au début du XX^e siècle ; Gazowski, 1994). Ce processus est souvent expliqué par l'extraction massive de granulats dans le lit mineur. La politique d'extraction de granulats directement dans le lit vif des cours d'eau est souhaitée par les collectivités riveraines qui espèrent ainsi une réduction du risque d'inondation par enfoncement de la ligne d'eau, par certaines entreprises qui en tirent profit, et est encouragée par l'Etat qui tire une redevance de ce type d'usage concédé dans le domaine public. Pourtant, cette extraction est progressivement remise en cause car considérée comme la principale responsable de l'enfoncement du lit. Dans le cas de la Loire, l'effondrement spectaculaire du vieux pont de pierre à Tours en 1978, fait prendre conscience « que la politique qui consiste à considérer les lits des rivières comme de simples carrières en eau n'est plus tenable » (Bravard, 2000). Il faudra pourtant attendre près de quinze ans pour que le législateur interdise l'extraction de granulats alluvionnaires en lit vif par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Pourtant, des travaux récents montrent que « la cause première de cette incision du lit de la Loire est la réponse de l'hydrosystème à la construction des levées depuis 500 ans » (Garcin, Carcaud *et alii*, 2006). La déconnexion lit mineur-lit majeur produite par l'endiguement a ainsi entraîné un déficit en charge solide et l'augmentation de la capacité de transport, déclenchant ainsi l'incision du lit. Les extractions excessives de granulat dans le lit mineur et la construction d'ouvrages de navigation n'auraient donc fait qu'amplifier ce mouvement.

Malgré les deux campagnes de renforcement des levées de la Loire, un certain nombre de faiblesses ou d'inquiétudes persiste. Il s'agit par exemple de l'absence de barrière étanche dans les fondations des levées pour lutter contre les renards hydrauliques. L'hétérogénéité du corps de la digue peut ainsi y provoquer des cheminements d'eau, créant progressivement une galerie à travers la digue (fig. 1.15). L'eau, en s'écoulant à travers cette galerie, peut alors

entraîner des ruptures de digue. Les terriers des animaux fouisseurs, les conduits racinaires des arbres, diverses constructions – maisons, canalisations – dans le corps des levées peuvent représenter des points de faiblesse aggravant ce risque de rupture.

Figure 1.15 : Les brèches dans les levées dues au phénomène de renard hydraulique



L'enfoncement du lit de la Loire pose également problème en matière de risque d'inondation. Il contribue en effet à remettre en cause le bon fonctionnement de certains déversoirs. Ainsi, celui de Jargeau, en aval de l'agglomération d'Orléans, ne peut-il plus assumer son rôle de soupape de sécurité qu'à partir d'une inondation cinq-centennale, alors qu'il avait été conçu pour fonctionner en cas de crue centennale. En-deçà, il ne fonctionnerait pas : du fait de l'enfoncement du lit du fleuve, le déversoir se retrouve au moins un mètre au-dessus de la ligne d'eau initiale... Les travaux de modélisation hydraulique de l'Equipe pluridisciplinaire ont montré que cette inefficacité actuelle du déversoir de Jargeau entraînait un risque majeur de formation d'une brèche au droit de la commune de Saint-Denis-en-Val, à l'entrée amont de l'agglomération d'Orléans.

La Loire a donc été aménagée par les sociétés au fil du temps. Nous mesurons par là que l'expression de « dernier fleuve sauvage d'Europe », fréquemment utilisée pour caractériser la Loire, est bien relative. Il s'agit certes, comparativement au Rhône ou au Rhin, d'un fleuve nettement moins artificialisé et domestiqué à des fins économiques, mais les hommes n'en ont pas moins transformé depuis des siècles la physionomie et le fonctionnement naturels de la Loire afin de l'exploiter, de s'en protéger, de la traverser...

4. La Loire, un fleuve dangereux sous surveillance

La Loire est le plus long fleuve français ; elle mesure 1012 kilomètres depuis sa source au mont Gerbier-de-Jonc dans le Massif Central jusqu'à son estuaire en aval de Nantes. Son ample bassin – le plus grand de France – s'étend sur 117 000 km². La Loire et ses affluents drainent ainsi un cinquième du territoire français.

De plus, la Loire a une forte pente hydraulique (3,5 fois supérieure à celle de la Seine : Orléans est à quatre-vingts mètres d'altitude alors que Paris, à la même distance de la mer, n'est qu'à vingt-six mètres), expliquant en partie la vitesse de son flux lors des crues (3,3 km/h pour une crue de plus de 6000 m³/s).

Ses débits peuvent se révéler extrêmement contrastés.

Les débits maximums pour lesquels les estimations peuvent être regardées comme raisonnablement fiables datent de juin 1856 : 9000 à 9800 m³/s au Bec d'Allier d'après H. Sainjon (Sainjon, 1858, 1864). Néanmoins, ces valeurs ont été jugées un peu surestimées par Maurice Pardé, au maximum de 10 à 20 % (Pardé, 1964). Monique Dacharry, quant à elle, retient 9000 m³/s environ au Bec d'Allier en 1846, 1856 et 1866 alors qu'à l'aval le débit de pointe est un peu moins extrême : 5600 m³/s à Montjean en juin 1856 (plus de 6000 cependant s'il n'y avait pas eu de ruptures de digues) et 6355 m³/s en octobre-novembre 1910.

Les étiages les plus sévères furent eux constatés à Blois en 1949 (19 m³/s) et à Montjean en 1946 (50 m³/s) (Schulé, 2000).

C'est probablement cette extrême variabilité de ses débits qui fait que la Loire est souvent dépeinte, même sous la plume de scientifiques, sous les traits d'un « quasi-personnage » capricieux, fantasque, tantôt indolent, tantôt en colère : pour Charles-Alain Schulé (2000), « la Loire est un organisme aux humeurs très capricieuses ». Il s'agit là d'images anthropomorphes désignant commodément la très forte variabilité des écoulements de ce fleuve, d'autant que cette variabilité génétique sollicite notre imaginaire : les crues de la Loire peuvent ainsi être d'origines différentes et présentent des caractéristiques bien particulières. Chacun de ces types de crue affecte ainsi préférentiellement des portions spécifiques du bassin hydrographique, selon des modalités variables. A la suite de Maurice Pardé (1964) et Monique Dacharry (1974), il convient de distinguer trois types de crues ligériennes.

4.1. Les crues « atlantiques »

Les crues « atlantiques » sont générées le plus souvent par de longues périodes pluvieuses de saison froide. Les perturbations d'origine océanique ne sont pas stoppées avant la montagne limousine : la zone pluvieuse peut ainsi couvrir une grande partie du bassin, incluant tous les affluents de rive droite jusqu'au Morvan, à l'exclusion des parties amont de la Loire et de l'Allier.

Ces crues jouent un rôle essentiel après les confluent du Cher et de la Vienne en affectant la basse vallée, du Val d'Authion jusqu'à l'estuaire. Il faut une série pluvieuse de longue durée pour que les affluents engendrent une crue sévère en Loire aval. Ainsi Monique Dacharry (1974), en reprenant M. Mazoyer (1890), évoque la crue de février 1889 ; on peut aussi citer celle de décembre 1982. Ces crues atlantiques génèrent en Loire moyenne des débits inférieurs à ceux que peuvent contenir les levées et à ce titre ne figurent guère dans les chroniques, mais en Loire aval les eaux peuvent submerger les levées et inonder de vastes étendues d'un val intensément mis en valeur.

Ces crues sont le plus souvent des crues de saison froide, alors que les sols sont saturés sur de vastes étendues. Les coefficients de ruissellement dépassent alors 70 % et les systèmes pluvieux, sans même déverser des lames considérables, de l'ordre de vingt-cinq ou trente millimètres en vingt-quatre heures, peuvent générer d'importantes ondes de crues compte tenu des surfaces en jeu. Ainsi, la crue du 23 décembre 1982 atteint $6310 \text{ m}^3/\text{s}$ en pointe. Les ondes sont le plus souvent très amples et puissantes : en 1910, le débit journalier atteignit $6300 \text{ m}^3/\text{s}$ le 1^{er} décembre¹⁰, presque égalé en 1936 ($6160 \text{ m}^3/\text{s}$ d'après Monique Dacharry) mais la crue de février 1711 fut très probablement supérieure selon Maurice Pardé.

4.2. Les crues « cévenoles »

Les crues « cévenoles », quant à elles, résultent des précipitations intenses dues au contraste entre un air chaud méditerranéen chargé d'humidité et l'air polaire d'origine arctique. Ces pluies affectent les hauts bassins de la Loire et de l'Allier, le plus souvent en automne. Le gradient thermique entre les masses d'air est alors le plus fort : les dépressions océaniques suivant une trajectoire de plus en plus méridionale, mettent en contact l'air froid sur le versant polaire et l'air chaud sur le versant méridional. Le contraste thermique est considérablement accru par l'ascendance de l'air méditerranéen le long de la barrière des

¹⁰ Données : Banque Hydro, www.hydro.eaufrance.fr

Cévennes et du Vivarais. Au contraste thermique des masses s'ajoute la décompression d'un air chaud fortement chargé de vapeur d'eau (en octobre, la température de surface du Golfe du Lion est proche de 20° C, près de 24° aux Baléares). L'humidité relative dépasse souvent 80 % et le point de rosée peut être atteint avec des baisses de température de quelques degrés, enclenchant alors par libération de chaleur latente le processus de convection au sein de cumulo-nimbus pouvant alors se développer jusqu'à la tropopause (Davy, 1989).

Il peut tomber en quelques heures aux sources de la Loire et de l'Allier de grandes quantités d'eau. L'imperméabilité du terrain et la raideur des pentes favorisent alors l'écoulement torrentiel de ces pluies. Les coefficients d'écoulement peuvent être considérables : les calculs de Monique Dacharry donnent 0,78 pour la période du 20 au 31 octobre 1960, 0,80 du 21 au 23 novembre 1960, 0,91 en novembre 1963. Des inondations catastrophiques sont la résultante inéluctable. Ainsi, la crue survenue à Brives-Charensac (Haute-Loire) en 1980 résulte d'une averse comparable : les 20 et 21 septembre, pour chacune de ces journées, il est tombé plus de 300 millimètres sur l'Ardèche : 627 millimètres enregistrés à Saint-Etienne-du-Lugarès mais le pluviomètre a débordé le 21 ; à Mazan-l'Abbaye, en quinze heures du 20 à 22 heures au 21 à 13 heures, il est tombé 579 millimètres¹¹. L'onde de crue générée sur la Loire atteint un débit de 2000 m³/s, avec une vitesse de montée très rapide (six centimètres par minute) provoquant une crue meurtrière (huit morts) et dévastatrice (pour 400 à 450 millions de Francs de l'époque de dégâts). Cette onde atteint 3300 m³/s à Bas-en-Basset où le débit journalier Qj de temps de retour cinquante ans est de 900 m³/s et le débit de pointe Qix cinquantennal est 1700 m³/s.

Si elles peuvent encore se montrer sévères en Loire moyenne, les crues cévenoles, localisées sur les hauts bassins, s'atténuent cependant rapidement vers l'aval si elles ne sont pas soutenues par les apports de crues atlantiques ; ainsi, la crue de septembre 1980 généra un pic de 1800 m³/s à Villerest et 930 à Gien.

4.3. Le danger : les crues « mixtes »

Les crues « mixtes » résultent de la conjonction d'une crue atlantique et d'une crue cévenole. Comme le souligne Maurice Pardé, « nous n'avons absolument aucune raison d'exclure l'éventualité d'une conjonction polygénique entre un flot énorme, en grande partie

¹¹ Données : Météo France, www.languedoc-roussillon.ecologie.gouv.fr

méditerranéen, dévalant du Bec d'Allier, et une poussée océanique puissante ou même remarquable sur le réseau inférieur » (Pardé, 2004).

Ce sont les plus fortes, les plus dangereuses : elles donnent lieu à une montée des eaux généralisée sur l'ensemble du bassin. Elles ont le plus souvent lieu en mai-juin et de fin septembre à fin novembre malgré la très forte capacité de rétention ou au moins d'amortissement des plaines d'inondation à ces périodes de l'année. Ainsi, pour la crue de mi-juin 1977 sur le Cher, soixante-dix millions de m³ soit la moitié du volume de l'onde de crue sont stockés ou évaporés dans la plaine d'inondation entre Selles et l'embouchure (Garnier, 1993). Depuis le début du XVI^e siècle, on dénombre dix-sept de ces crues catastrophiques sur la Loire moyenne et aval. Maurice Pardé (1964) classe dans cette catégorie au XVI^e siècle les événements de mai 1519, mai 1527, mai 1549 et surtout la crue du 24 septembre 1586, peut-être la plus forte jamais connue à Tours. Au XVII^e siècle, il ne mentionne que la crue d'octobre 1608. Quant au XVIII^e siècle, il évoque les crues d'octobre 1707, juin 1709, novembre-décembre 1755 et novembre 1790. Le XIX^e siècle, quant à lui, a été tout particulièrement marqué par les trois crues catastrophiques d'octobre 1846, mai-juin 1856 et septembre 1866 : leur débit au Bec d'Allier a atteint un maximum estimé à 7 600 m³/s. Ces quantités d'eau considérables proviennent des précipitations sur les hauts bassins qui, en se superposant à celles tombées plus en aval, ont entraîné la propagation d'une crue de grande ampleur redoutable tout au long de la Loire moyenne et aval. Alors même que du Bec d'Allier à Tours, la hauteur des eaux s'atténue progressivement, dans ce lit endigué souvent trop étroit pour canaliser les flots, l'ouverture accidentelle de brèches dans les levées peut entraîner de terribles inondations.

Si ce schéma de principe a l'avantage de la clarté, il ne rend pourtant pas compte de la diversité et de la complexité de ces crues mixtes. Pour lire ces « phénomènes extensifs complexes », Monique Dacharry a repris la typologie esquissée au XIX^e siècle par l'ingénieur des Services de la Loire Paul Guillon identifiant huit types de crues :

- Crues touchant la haute Loire seule,
- Crues touchant la haute Loire et le haut Allier,
- Crues touchant la haute Loire et le haut Allier mais plus fortes sur l'Allier,
- Crues touchant la haute Loire et le haut Allier et s'étendant à tout le haut bassin,
- Crues touchant la haute Loire et le haut Allier et s'étendant au Cher, à l'Indre et à la Creuse,
- Crues augmentant d'importance en descendant vers l'aval pour la Loire supérieure seule,

- Crues augmentant d'importance en descendant vers l'aval pour la Loire supérieure, l'Allier et un peu le Cher,
- Crues augmentant d'importance en descendant vers l'aval pour la Loire supérieure, l'Allier, le Cher, l'Indre et la Creuse.

De cette classification, il résulte que les crues importantes à l'aval de Gien n'ont jamais une origine cévenole simple. Ainsi, en suivant les travaux de Monique Dacharry, en septembre 1958, une lame précipitée de 140 millimètres en deux heures sur le haut bassin ne génère qu'une onde de crue très vite aplatie. De la même façon, les 400 à 450 millimètres cumulés du 31 octobre au 2 novembre sur le haut bassin, malgré un coefficient de ruissellement de 0,50 à Vieille-Brioude, ne génère qu'une onde assez banale : 2810 m³/s en débit de pointe, 2260 m³/s en débit journalier maximum.

Les grandes crues du XIX^e siècle, décrites par le Service de la Loire et par l'ingénieur Comoy, sont donc le résultat de séries pluvieuses de longue durée capables de saturer au moins une partie du bassin versant de la Loire moyenne et/ou de ses affluents venant du Limousin, de l'Ouest du bassin parisien auxquelles s'ajoutent des précipitations cévenoles. Ainsi la crue de 1846, catastrophique dans la moyenne vallée (cent brèches entre Briare et Langeais d'après Roger Dion, 1961), commença par un épisode cévenol donnant 150 à 200 millimètres du 15 au 18 octobre (153 millimètres à Montbrison, 231 à Pont-de-Mars en Forez) mais c'est parce que toute la partie orientale du bassin (tout comme le bassin du Rhône) fut affectée que la crue put atteindre la cote 6,33 mètres à Nevers le 19 octobre (Dacharry, 1974) et déborder encore 4300 à 4500 m³/s à Montjean (Pardé, 1964). De la même façon, la crue de mai-juin 1856 (7,10 mètres à Orléans, 6,26 mètres à Montjean) illustre parfaitement l'origine composite des événements majeurs (fig. 1.16, 1.17, 1.18 et 1.19).

Figure 1.16 : Hydrogramme de la crue de 1856 en Loire moyenne

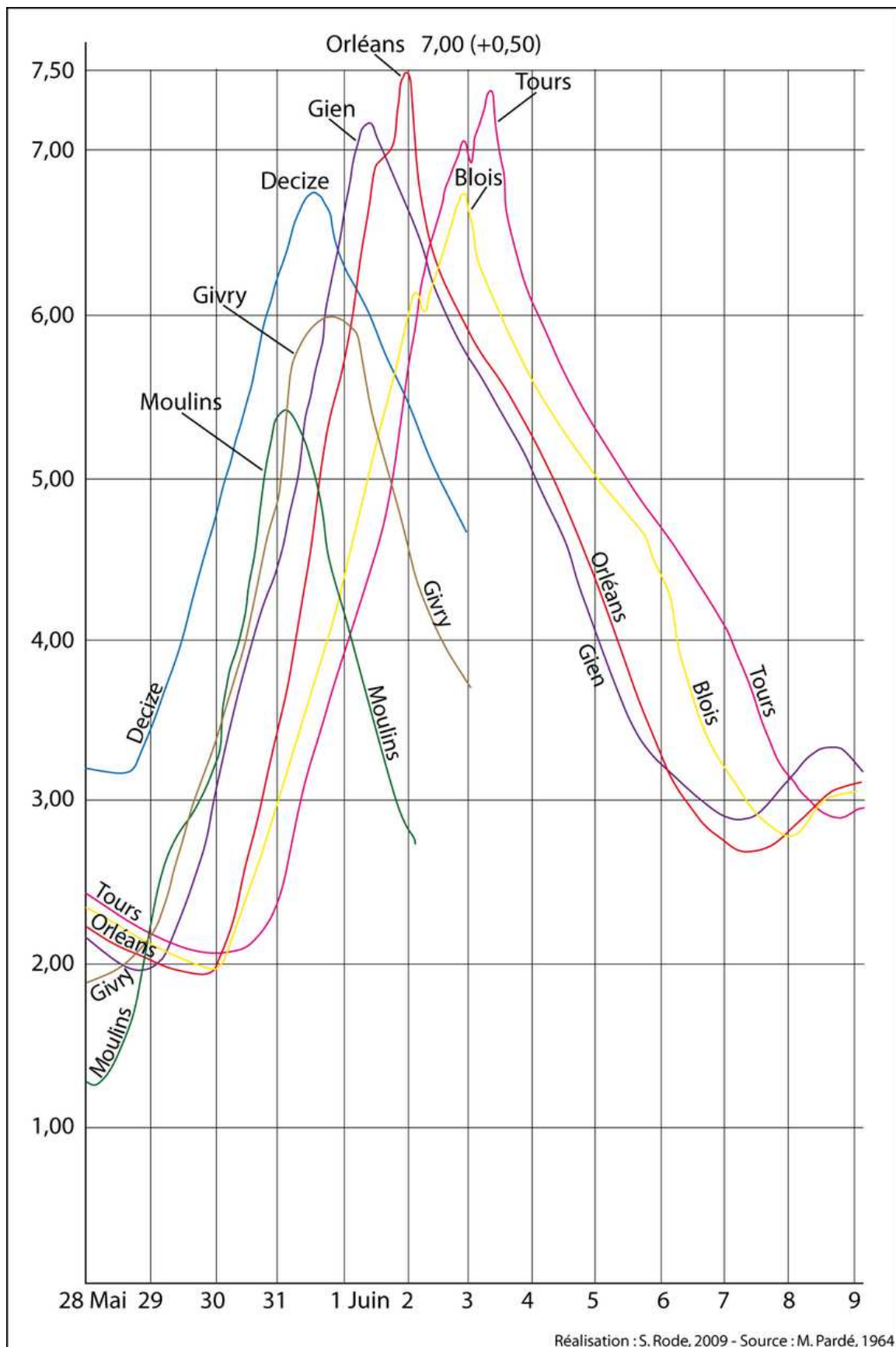


Figure 1.17 : Hydrogramme de la crue de 1856 en Loire aval

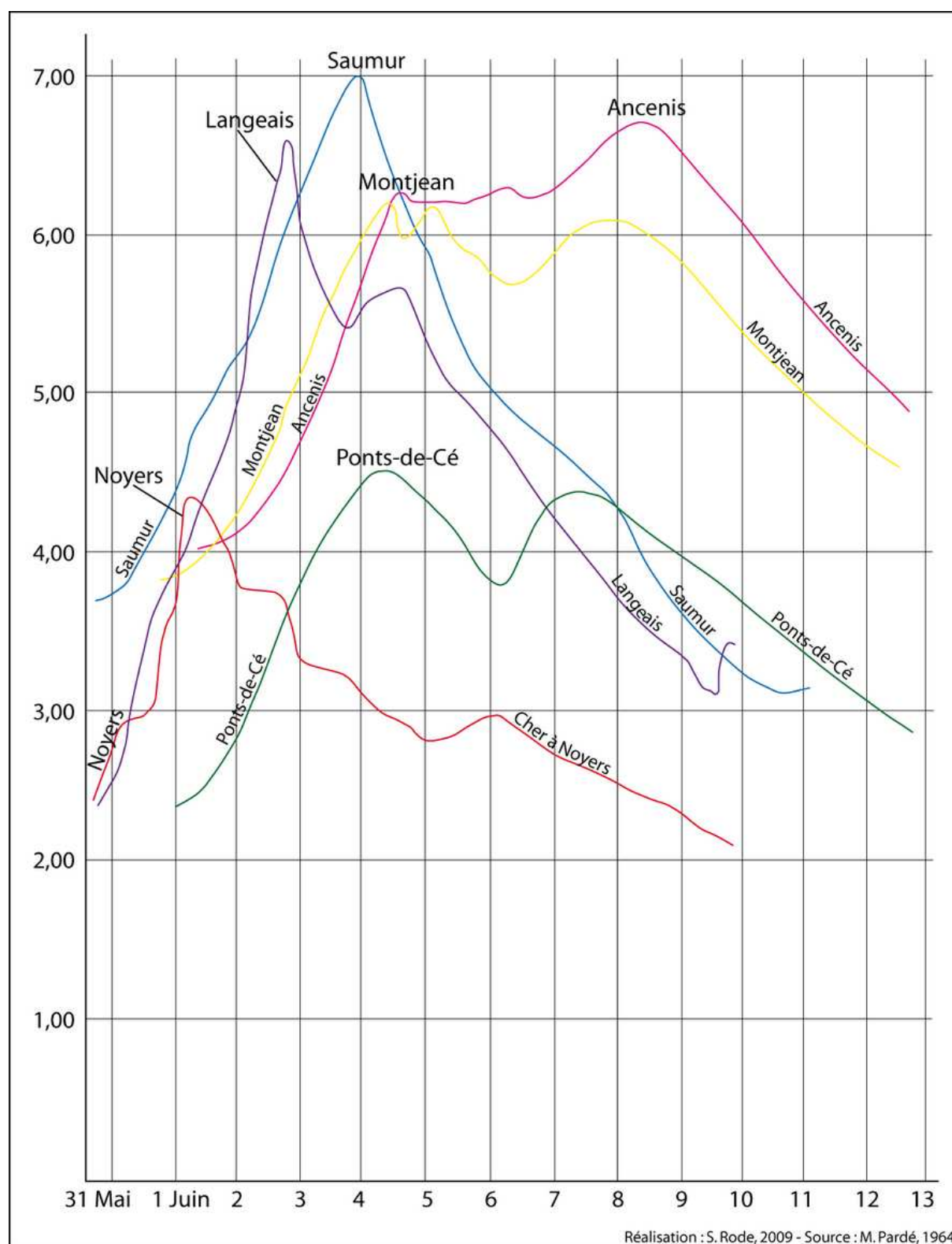
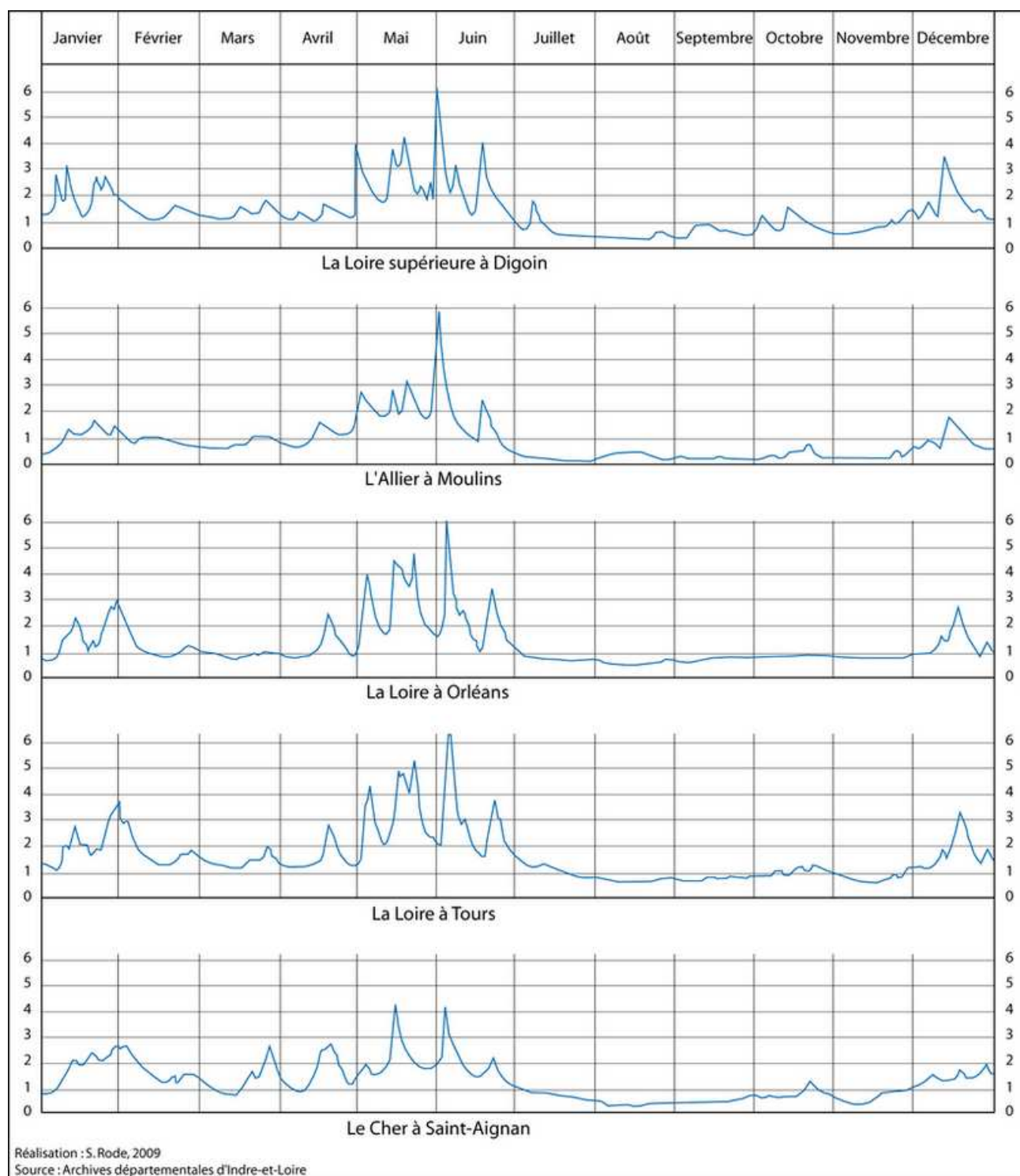


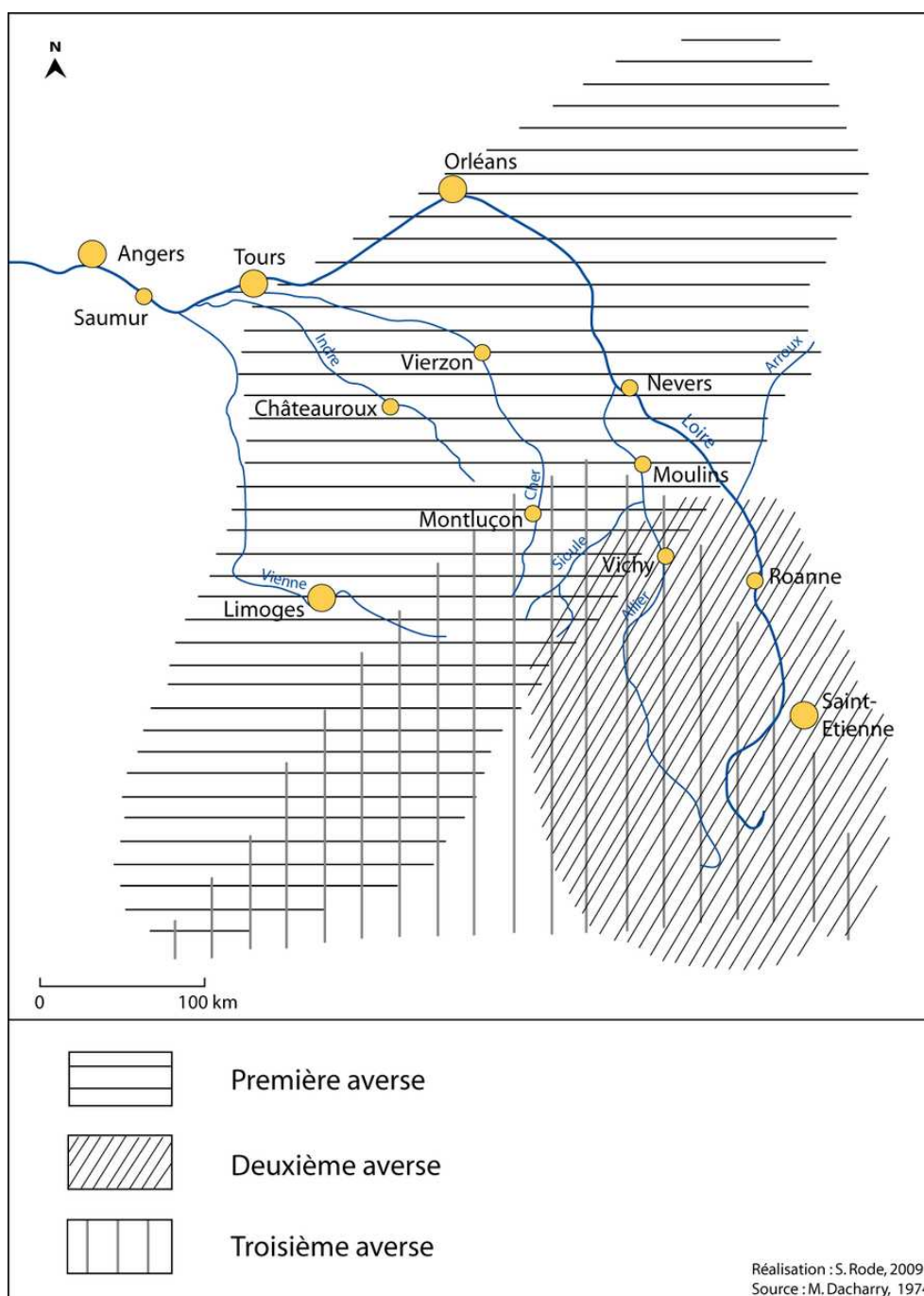
Fig. 1.18 : Hydrogrammes de la crue de mai-juin 1856 :
l'illustration de la notion de série pluvieuse



A la suite d'une série pluvieuse importante affectant les affluents descendant du Limousin ainsi que du Morvan, une première onde de crue atteint 5,67 mètres à Montjean le 17 mai ; quelques jours plus tard, un épisode pluvieux génèrera un autre pic à 5,31 mètres

toujours à Montjean le 23 mai. Mais c'est la conjonction des pluies sur le haut bassin avec celles affectant le Limousin et le Morvan du 27 au 31 mai qui va créer la catastrophe (fig. 1.18 et 1.19) : la Loire atteint 6,26 mètres à Montjean le 5 juin malgré les multiples ruptures de digues (plus de 160 d'après Jean-Marie Lorain, 1981) depuis l'amont de Nevers jusqu'à l'aval des Ponts-de-Cé.

Figure 1.19 : Chronologie des épisodes pluvieux
et extension approximative des pluies en mai-juin 1856

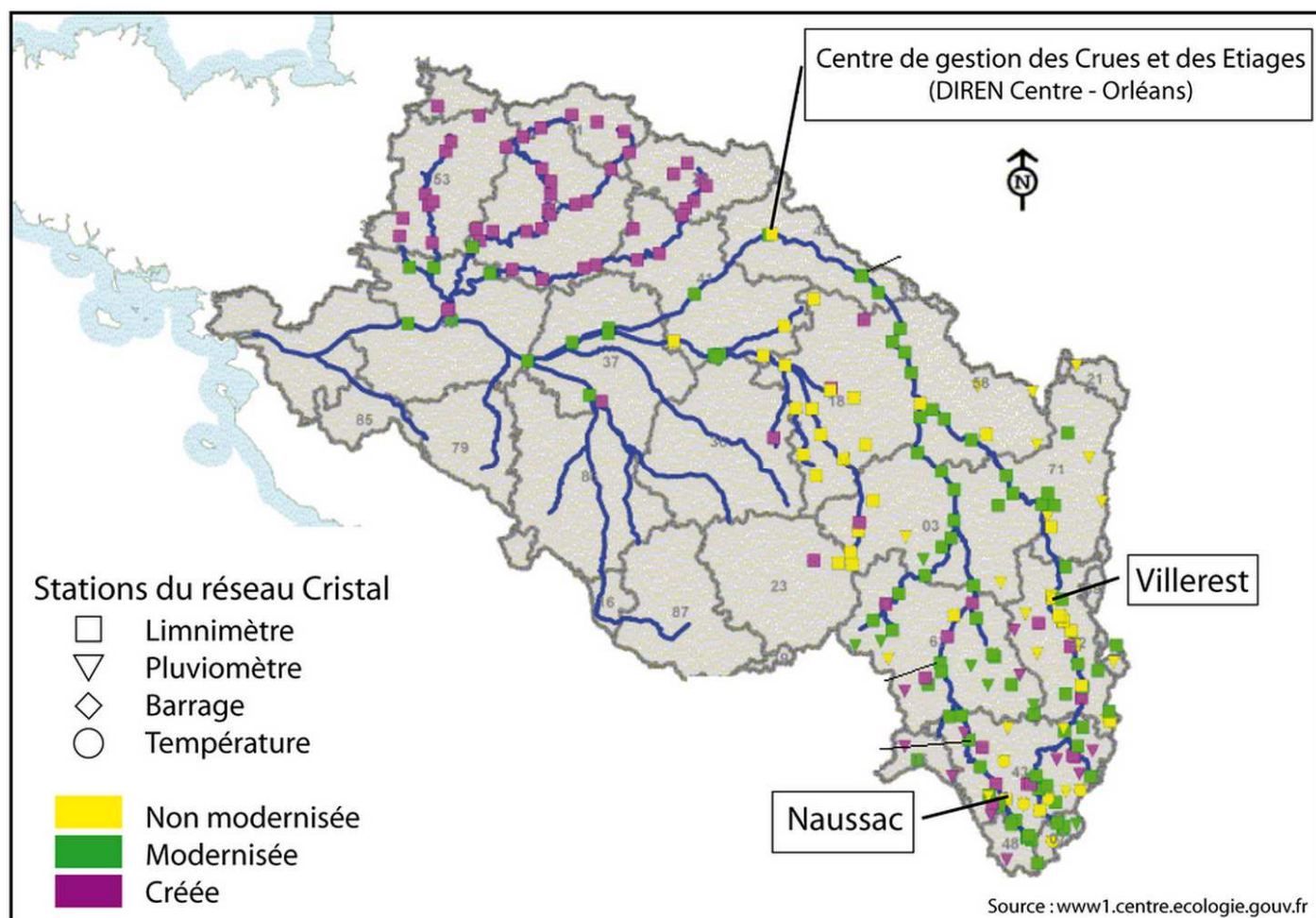


C'est à l'aune de ce type de crue qu'a été précocement conçu puis développé l'intégralité du système de protection existant aujourd'hui (digues, déversoirs, barrages), puis plus récemment la politique de prévention (maîtrise de l'urbanisation des zones inondables et réduction de la vulnérabilité).

4.4. Un fleuve étroitement surveillé

Afin de prévoir ces crues et de pouvoir s'en prémunir, un système d'annonce et de prévision des crues très performant, CRISTAL (Centre Régional Informatisé par Système de Télémessures pour l'Aménagement de la Loire), a été mis en place sur le fleuve pour répondre à des situations d'urgence. Ce réseau, opérationnel depuis 1985 et désormais sous la tutelle de l'Etat depuis janvier 2004, fonctionne grâce à 188 limnimètres et soixante-huit pluviomètres disséminés sur les bassins de la Loire, de l'Allier, du Cher et, plus récemment, sur l'ensemble du bassin de la Maine (fig. 1.20).

Figure 1.20 : Prévoir et annoncer les crues sur le bassin de la Loire : le réseau CRISTAL



Ces appareils de mesure donnent des informations concrètes sur la pluviométrie et le débit des cours d'eau toutes les quatre heures (voire toutes les heures en cas de crise), permettant ainsi au Préfet de chaque département d'émettre, le cas échéant, un message d'alerte aux populations concernées *via* les maires. Le centre de gestion des crues et des étiages à Orléans contrôle les barrages de Villerest et Naussac. Il collecte les informations hydrométéorologiques de l'ensemble des bassins. Il élabore aussi les consignes de lâchers d'eau établies d'après des modèles complexes, fondés sur la prévision des apports, l'état de remplissage de la retenue et les objectifs fixés en aval.

Sur le terrain, CRISTAL se compose d'un réseau de stations qui fournissent les données aux organes centraux du réseau par télétransmission (relais hertzien dans le haut bassin, téléphone, satellite...). Le « Réseau Aramis » (réseau radar) vient compléter la collecte de données. Et un programme de cinq à six nouveaux radars (soit douze millions d'euros) a été arrêté par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et Météo France en 2002 (Budor, 2005). Centralisées à Orléans, les informations permettent notamment de prévoir huit à dix jours à l'avance quel sera le débit du fleuve à Tours. Cette prévision est en outre complétée par un important dispositif d'annonce et de secours, élaboré dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature, grâce à une étroite collaboration entre la préfecture et les mairies concernées.

Un tel délai de prévision est considéré par les autorités comme satisfaisant (il est lié au mode de formation des crues ligériennes qui sont des crues plutôt lentes, contrairement aux crues méditerranéennes, torrentielles, qui sont beaucoup plus brusques) et doit permettre aux autorités concernées (les préfets et maires notamment) d'avoir le temps de déclencher les plans de secours élaborés en période de pré-crise. Remarquons cependant qu'en réalité la prévision, en cas de crise ultime, risque d'être délicate du fait de la superposition d'ondes de crues qui diminueront le délai. Par ailleurs, un autre problème se pose : au printemps, les réservoirs sont pleins en prévision de l'étiage à venir, seul le volume réservé à l'écêtement demeure disponible. Or, les crues sévères résultent d'une série pluvieuse (fig. 1.18) capable de saturer les sols et très probablement de remplir la réserve écrêteuse dont la vidange est alors problématique et nécessairement lente compte-tenu des débits « normaux » que la rivière doit évacuer du fait des épisodes précédents.

Conclusion du chapitre 1

Les mécanismes présidant à la formation des crues ligériennes sont aujourd'hui bien connus grâce aux travaux déjà anciens d'ingénieurs et de géographes. D'après les typologies élaborées dans leurs études, la Loire moyenne est exposée essentiellement au danger des crues mixtes, qui correspondent à la conjonction d'une crue atlantique et d'une crue cévenole. En revanche, les enjeux exposés à l'inondation en Loire moyenne n'ont été précisément recensés que très récemment par l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature. De ces travaux, ressort l'image d'une Loire moyenne dont la vulnérabilité apparaît élevée et multiforme. Deux registres principaux de vulnérabilité sont classiquement distingués : une vulnérabilité biophysique et une vulnérabilité sociale.

La vulnérabilité biophysique renvoie à l'importance et à l'augmentation des enjeux matériels et humains en zone inondable. Les différents vals de la Loire moyenne concentrent aujourd'hui des enjeux importants et diversifiés. Les zones inondables ont accueilli au fil du temps une population grandissante et nombre d'infrastructures (zones résidentielles, commerciales, d'activités, infrastructures de transports...). Les dégâts matériels seraient ainsi très importants en cas de crue centennale. Les pertes humaines, en revanche, seraient vraisemblablement très limitées voire nulles dans la mesure où les crues ligériennes sont des crues lentes qui peuvent donc être anticipées. Mais la vulnérabilité matérielle de la Loire moyenne aux inondations va bien au-delà des seules zones inondables. Elle concerne aussi, indirectement, des espaces non inondables. Les effets systémiques (aussi appelés « effets dominos ») de la paralysie des zones inondées se répercuteraient sur des espaces non inondés, plus ou moins distants des espaces sinistrés mais fonctionnant en lien étroit avec eux. La vulnérabilité peut ainsi se diffuser par l'entremise des réseaux techniques, sur lesquels repose le bon fonctionnement de l'économie (production en flux tendus) comme des sociétés contemporaines (mobilité généralisée). Les réseaux seraient ainsi affectés tant d'un point de vue matériel que d'un point de vue fonctionnel : les infrastructures seraient endommagées et rendues inopérantes par submersion dans les zones inondées, mais les services offerts aux usagers seraient paralysés sur des aires bien plus vastes. Comme le notent Jean-François Gleyze et Magali Reghezza, « le caractère réticulaire de l'espace a pris le pas sur la continuité physique. Or, ce caractère réticulaire constitue un facteur de propagation du sinistre au-delà du point d'impact : [...] la mise en réseau des territoires diffuse par « effet domino » les

perturbations au-delà des zones inondées en direction des espaces dépendant de l'espace initialement touché » (Gleyze, Reghezza, 2007).

La vulnérabilité sociale renvoie quant à elle à la capacité des sociétés à anticiper l'aléa, à faire face aux situations de crise et à reconstruire ensuite (Blaikie *et alii*, 1994). Ainsi la vulnérabilité de la Loire moyenne et des populations situées en zone inondable s'exprime-t-elle également, de manière plus immatérielle mais non moins importante, par l'ancienneté de la dernière inondation catastrophique (qui a toute chance de se traduire par une faible conscience du risque) ainsi que par l'image positive du Val de Loire (qui peut contribuer à entraver la constitution d'une culture du risque parmi la population exposée). C'est là un enjeu majeur sur lequel nous reviendrons.

Par l'ancienneté comme par l'importance actuelle et sans cesse croissante de l'occupation humaine, par l'ampleur des inondations passées, la Loire moyenne constitue donc un espace fortement concerné par le risque d'inondation. Les sociétés ligériennes ont été, depuis fort longtemps, confrontées à la problématique du risque d'inondation. Elles y ont apporté des réponses variables au fil du temps, dont certaines constituent aujourd'hui encore un maillon important des dispositifs de gestion de ce risque. C'est le cas notamment des digues et déversoirs, aménagements essentiels en matière de protection, qui doivent donc être soigneusement entretenus.

Toutefois, face au constat des limites de ces réponses techniques longtemps privilégiées par les sociétés ligériennes pour tenter de résoudre le problème des inondations, d'autres parades ont vu le jour. Il s'est agit, dans un premier temps et toujours dans le cadre d'un paradigme techniciste de gestion du risque d'inondation, de développer des aménagements structurels de plus grande ampleur. Mais, là encore, ce type de réponse a montré ses limites et un nouveau mode de gestion du risque, préventive et non structurelle, s'est progressivement affirmé. Dans ce changement de paradigme, le bassin de la Loire a joué un rôle décisif puisqu'il a constitué le laboratoire où a été élaboré ce nouveau mode de gestion du risque.

Chapitre 2

De la protection à la prévention, le bassin de la Loire comme laboratoire d'une nouvelle politique de gestion du risque d'inondation

« La prévention est devenue une des fonctions les moins contestables
de la puissance publique. Elle est donc une préoccupation centrale »

Jean-Marie Pontier, 2005

Le regard porté par la société contemporaine sur le risque change. Au cours des Trente Glorieuses, les grands aménagements fluviaux, appuyés sur une idéologie techniciste, tendaient à accréditer l'illusion d'une maîtrise totale du risque d'inondation. Aussi de nombreuses villes se sont-elles alors développées dans des espaces soumis au risque d'inondation. En France, près de cinq millions de personnes vivraient aujourd'hui en zone inondable ! Cette croissance s'est effectuée pour partie derrière des digues perçues par beaucoup comme une protection quasi-absolue. Or cette protection, au-delà d'un certain seuil de crue, s'avère illusoire. De plus, certains quartiers se sont développés dans des espaces plus exposés encore car ne bénéficiant même pas de cette protection relative de digues. La société a désormais pris conscience du caractère très relatif de ces protections techniques et donc de la prégnance maintenue du risque d'inondation, notamment en ville, lieu de rencontre entre un aléa – une forte crue toujours possible – et une vulnérabilité particulièrement marquée en raison de la concentration de multiples enjeux (biens, populations, activités, réseaux) sur des espaces restreints. Cette mutation dans le regard porté sur le risque est le fruit à la fois d'épisodes catastrophiques nombreux ces dernières années mettant en lumière les conséquences néfastes d'une intense urbanisation oublieuse des risques, de la montée en puissance d'une sensibilité environnementale ainsi que de nouvelles dispositions juridiques concernant la responsabilité des élus et des représentants de l'Etat (Dubois-Maury, 2001).

La conséquence directe de cette évolution est l'élaboration de politiques publiques destinées à prévenir le risque d'inondation. Ce n'est évidemment nullement le fruit du hasard si, comme nous le verrons, la question de la gestion du risque d'inondation en Loire moyenne suscite des débats et de nombreuses tensions entre les acteurs locaux et les services de l'Etat au milieu des années 1990. Les années 1994-1995 constituent en effet, en matière de gestion du risque d'inondation, un tournant décisif puisque s'effectue alors le basculement d'un système de gestion du risque à un autre. Désormais l'accent est mis sur la prévention¹² (mesures institutionnelles et juridiques) au détriment de la protection (mesures techniques) dont l'usage fut longtemps dominant voire exclusif. Après avoir, durant de nombreuses années, agi uniquement sur l'aléa par des mesures de protection, les gestionnaires du risque sont de plus en plus enclins à agir sur les enjeux (soit pour les limiter en réglementant l'occupation des sols, soit pour en réduire la vulnérabilité). Autrement dit, la « gestion des risques [...] tend à se substituer à la conquête de la sécurité absolue » (Brochot, Cartier, 2005). Comment s'est effectué ce glissement en Loire moyenne ?

Les différentes réglementations qui se sont succédé au cours des dernières décennies en matière de gestion du risque d'inondation et les différents acteurs qui interviennent dans ce processus seront abordés en articulant l'échelle nationale et l'échelle du bassin de la Loire. Ainsi, nous pourrions à la fois évoquer les principaux aspects réglementaires et identifier les acteurs jouant un rôle important au sein de ce bassin, tout en saisissant les interactions entre la réglementation, les acteurs nationaux et le contexte régional. Le bassin de la Loire, après avoir été le théâtre d'un conflit vigoureux entre aménageurs et écologistes, a en effet été érigé par l'Etat en symbole et en laboratoire d'une nouvelle politique de gestion des cours d'eau d'une manière générale et du risque d'inondation en particulier. Il s'agit donc de souligner les interactions – complexes et évolutives – entre réglementations, acteurs et territoires dans le processus de gestion du risque d'inondation en Loire moyenne, ainsi que les interactions entre échelle nationale et échelle régionale.

¹² Dispositif de prévention qui a d'ailleurs été renforcé récemment avec la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages (dite loi Bachelot).

1. Aménageurs vs écologistes, la Loire au cœur d'une vive controverse

1.1. Vers l'aménagement « lourd » du bassin de la Loire ?

Comme le rappelle Régis Thépot (2003), « la Loire est très certainement le fleuve français dont le sort aura été le plus souvent examiné en conseil des ministres durant [la période 1950-2000] et qui a, par contre, été nettement moins aménagé que le Rhin, le Rhône et la Seine ! » Nombreux sont pourtant les acteurs qui ont souhaité l'aménager.

La réalisation de quatre centrales électronucléaires sur le bassin de la Loire (Belleville, Dampierre, Saint-Laurent et Chinon ; fig. 2.3) a accéléré la construction des grands barrages de régulation de Naussac et de Villerest (fig. 2.3) mis respectivement en service en 1983 et 1984, sur les hauts bassins de l'Allier et de la Loire en amont de Roanne. Il a en effet été jugé nécessaire, pour assurer un bon fonctionnement de ces centrales, de réguler les débits de la Loire en procédant au soutien des étiages (rôle du barrage de Naussac) ou à l'écrêtement des crues (rôle du barrage de Villerest ; photo 2.1) selon les périodes. Ces barrages ont aussi permis d'améliorer l'alimentation en eau potable, de développer l'industrie et l'irrigation.

Photo 2.1 : Ecrêtement de la crue de décembre 2003 par le barrage de Villerest



Source : DIREN Centre

Pourtant, leur réalisation a un effet discutable majeur : elle donne l'illusion aux acteurs de l'aménagement urbain que la Loire est ainsi maîtrisée, et incite les communes à poursuivre leur développement en zone inondable. Certes, l'urbanisation et l'implantation de nombreux

équipements dans le val se sont largement développés bien avant la construction des barrages. Néanmoins, il est tout à fait symptomatique de constater que l'argument de la réduction du risque grâce aux aménagements structurels est mis en avant pour justifier la réalisation d'opérations urbaines de grande ampleur en zone inondable. C'est ainsi que l'ingénieur des Travaux Publics de l'Etat subdivisionnaire en charge de la ZAC de Bel-Air à Saint-Pryvé-Saint-Mesmin (dans l'agglomération d'Orléans) écrit le 8 juin 1979 : « il convient d'observer toutefois que ce risque d'inondation causé par les crues de la Loire, **qui diminuera avec la réalisation du programme de renforcement des levées et la construction des barrages écrêteurs**, n'est pas lié à l'aménagement proprement dit de la zone de Bel-Air » (cité dans Charlot *et alii*, 1994). C'est même l'ensemble de la croissance urbaine qui doit parvenir à s'affranchir de la menace de l'inondation grâce à la puissance du génie civil : comme le notent les auteurs du SDAU de l'agglomération orléanaise de 1974, « en 1985, donc, si la réalisation du programme [de construction de barrages d'écrêtement de crues] ne rencontre pas d'obstacles, **le risque d'inondation sera supprimé** dans la majeure partie du domaine aujourd'hui menacé » (cité par Barraqué et Gressent, 2004). Les aménagements structurels sont crédités d'une efficacité qui n'est jamais remise en cause. En revanche, l'augmentation du risque d'inondation liée à l'aggravation de l'imperméabilisation du sol par l'urbanisation, et notamment la ZAC de Bel-Air (qui s'étend sur une surface totale d'environ 86 000 m²) et à l'augmentation de la vulnérabilité qu'elle engendre (construction de 500 logements) est purement et simplement « oubliée » ! Cet exemple met aussi en exergue la position délicate dans laquelle se trouve l'Etat : « il lui est difficile d'interdire la construction dans des zones destinées à être protégées par les barrages puisque dans le même temps il participe avec les communes à leur financement » (Charlot *et alii*, 1994).

Ces aménagements lourds étaient en phase avec le paradigme techniciste largement accepté et diffusé alors selon lequel les aménagements structurels permettaient de mettre l'homme à l'abri des aléas naturels, de maîtriser le milieu naturel afin de le mettre au service de la société. Aussi, à la suite de la crue meurtrière (huit morts) et destructrice survenue en 1980 à Brives-Charensac (fig. 2.3), la volonté d'aménager la Loire par un programme de grands travaux se fait-elle plus forte. Celle-ci se concrétise par le protocole d'accord signé à Orléans le 13 février 1986 entre l'Etat, **l'Agence de l'eau Loire Bretagne*** et **l'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents**** (EPALA).

* L'agence de l'eau Loire-Bretagne

Créées par la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, les six agences de l'eau sont des établissements publics administratifs, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elles doivent permettre une gestion globale et concertée de l'eau par grand bassin hydrographique.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne recouvre un vaste territoire hydrographique (28 % du territoire national) qui correspond au bassin de la Loire et de ses affluents, au bassin de la Vaine et aux bassins côtiers bretons et vendéens. Douze millions d'habitants vivent dans cet espace regroupant, en tout ou partie, trente-six départements. L'agence de l'eau Loire-Bretagne, dont le siège est situé à Orléans, finance des actions d'intérêt commun pour l'eau du bassin Loire-Bretagne.

Figure 2.1 : Les différentes agences de l'eau



Source : www.cnrs.fr

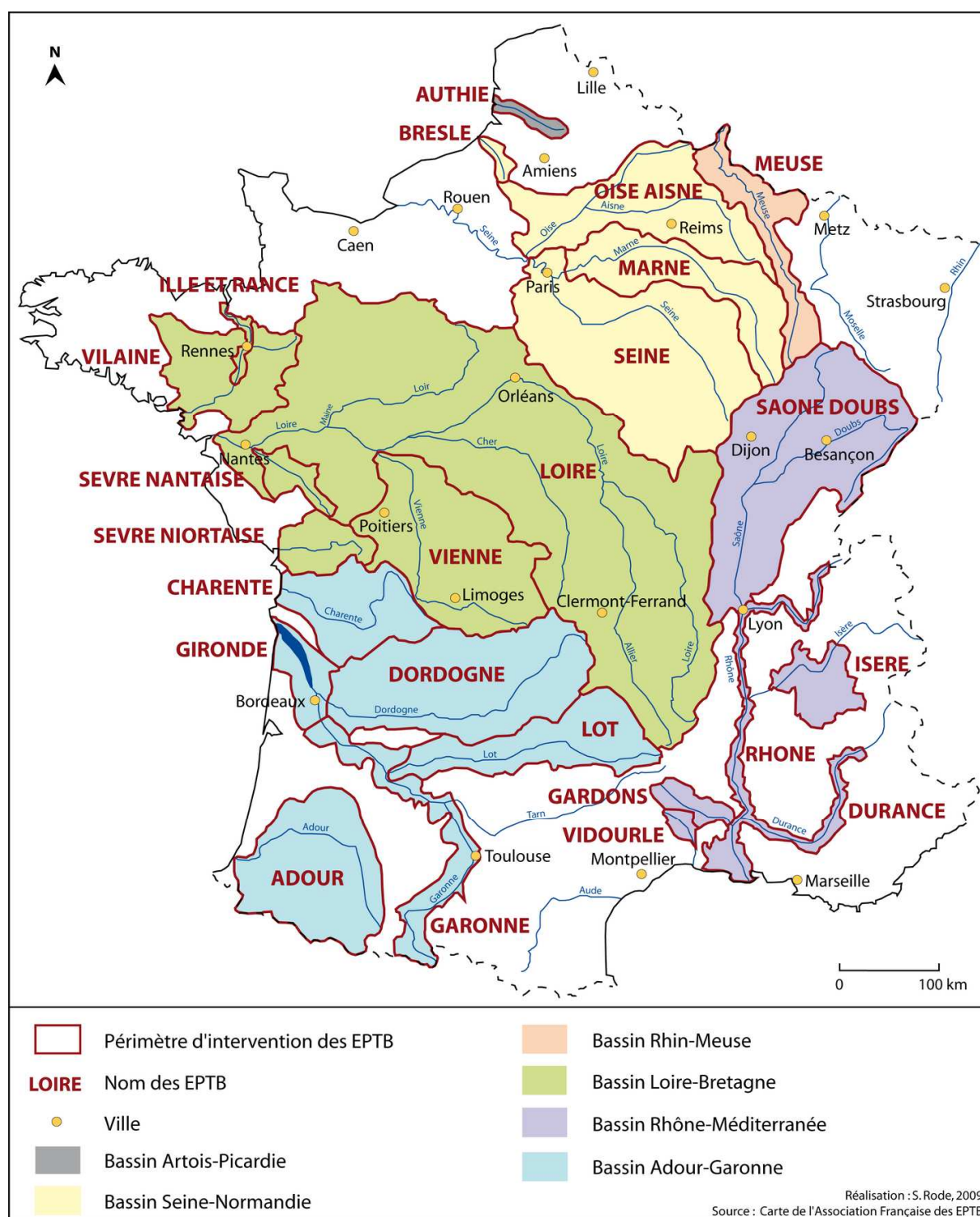
**** L'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA),
aujourd'hui Etablissement Public Loire (EPL)**

Créé par arrêté du Ministre de l'Intérieur du 21 novembre 1983 sous l'impulsion conjointe de Jean Royer et Jean Auroux, l'EPALA se met en place en 1984 avec le statut d'un syndicat mixte. Regroupant cinq régions, quatorze départements et dix-sept villes de plus de 30 000 habitants, il est alors dirigé par Jean Royer, le maire de Tours de l'époque.

Depuis juin 2001, l'EPALA est devenu l'Etablissement Public Loire (EPL). Ce changement d'appellation a été décidé par les élus du comité syndical et motivé par deux évolutions. Tout d'abord, un enrichissement des activités de l'Etablissement dans le cadre du Programme Interrégional Loire Grandeur Nature. Ensuite, l'adhésion à l'Association Française des Etablissements Publics Territoriaux de Bassins créée en janvier 1999, qui recommande de faire référence aux notions d'Etablissement Public et de Bassin. L'Etablissement Public Loire œuvre néanmoins dans la continuité des actions de l'EPALA.

La loi du 30 juillet 2003 a reconnu les Etablissements Publics Territoriaux de Bassins (EPTB) comme acteurs de la prévention du risque d'inondation, de la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que de la gestion des zones humides, à l'échelle des bassins et des sous-bassins. Etablissements publics de coopération des collectivités locales, les EPTB agissent, en vertu du principe de subsidiarité, pour le compte des collectivités, notamment dans le domaine de la prévention du risque d'inondation. Souvent implantés à l'échelle des bassins versants, les EPTB ont la capacité de dépasser les barrières administratives et d'engager des actions de coordination sur d'assez vastes territoires. Ce sont des émanations des collectivités locales, des départements et des régions. Vingt-quatre EPTB existent sur le territoire français au 1^{er} janvier 2009 (fig. 2.2). Ils ont en particulier un rôle de maître d'ouvrage d'études et de travaux, qui ont un intérêt pour l'ensemble du bassin versant ; ils effectuent le montage des financements nécessaires. Les EPTB affirment ainsi la solidarité amont-aval.

Figure 2.2 : Les EPTB sur le territoire français

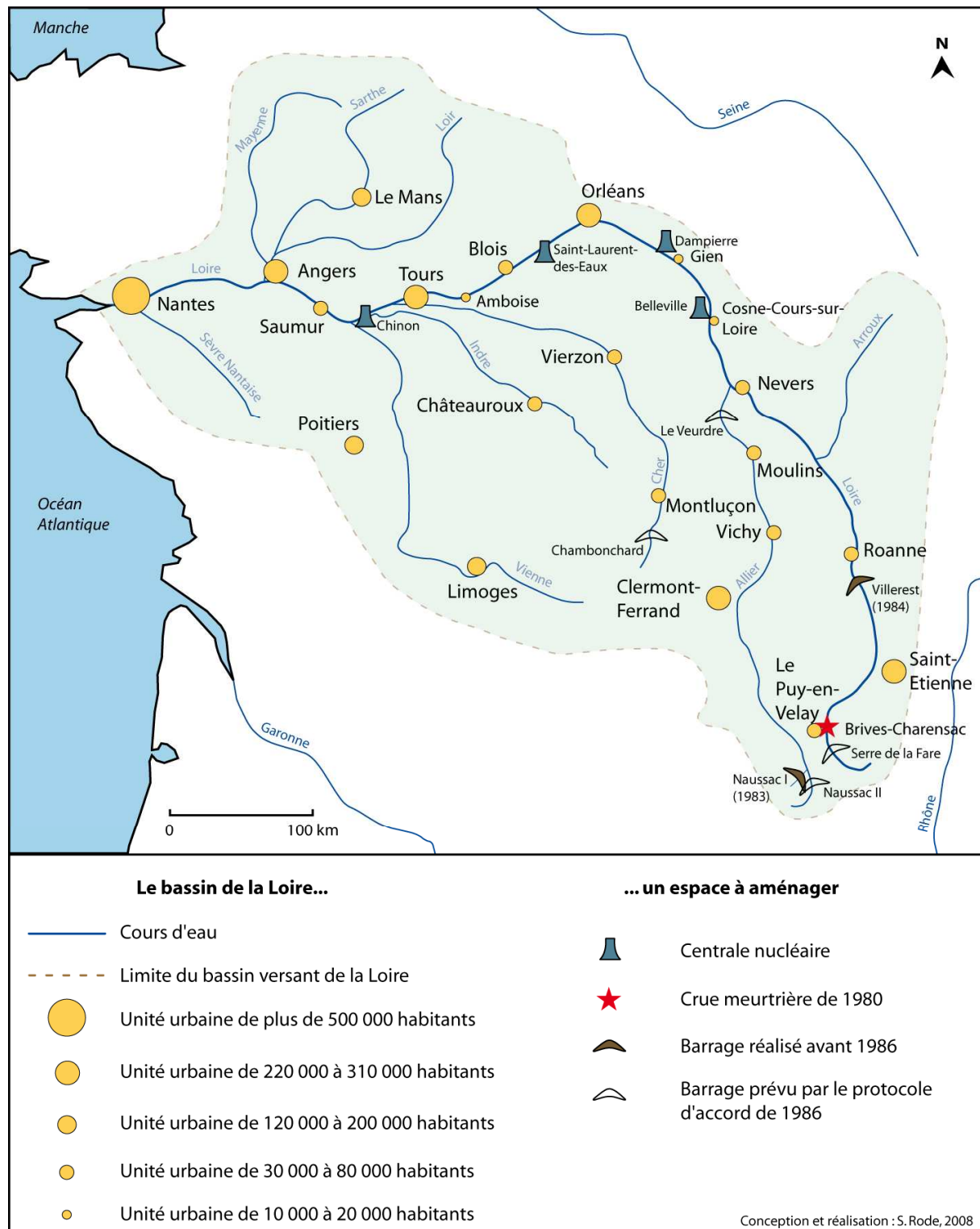


Ce protocole d'accord de 1986 prévoyait de réaliser en dix ans un programme d'aménagement hydraulique de la Loire et de ses affluents afin d'assurer la protection contre les inondations et le soutien des étiages. Il était ainsi prévu de réaliser (fig. 2.3) :

- Les barrages de Serre de la Fare sur la Loire et de Chambonchard sur le Cher,
- L'ouvrage écrêteur du Veurdre sur l'Allier (un ouvrage à vannes mobiles),

- L'aménagement de Naussac 2 sur le haut Allier afin de tirer un meilleur parti de la retenue de Naussac mise en service en 1983 (usine de pompage turbinage),
- Des aménagements locaux : digues de protection dans la vallée de l'Allier, ouvrages en basse Loire et dans le bassin de la Vienne.

Figure 2.3 : Une volonté d'aménagement global du bassin de la Loire



Il s'agissait donc d'un programme d'aménagement hydraulique de grande ampleur, dont la réalisation était évaluée en 1986 à 2,3 milliards de Francs (soit 350 millions d'euros). « La logique qui sous-tend ces propositions est explicite, à défaut d'être indiscutable : en construisant des barrages on élimine le risque » (Ledoux, 1995). Jean Royer, président de l'EPALA et maire de Tours, est alors un farouche partisan de cette politique d'aménagement du bassin de la Loire. En effet, la question de la sécurisation de l'espace occupé par la ville de Tours, dont la plus grande partie du territoire communal est en zone inondable, est pour lui une préoccupation majeure. Il s'agit là d'une question tout à fait traditionnelle dans cette ville, dont les chroniques depuis le XVI^e siècle font état des contraintes dues à la crue. Les grandes crues du XIX^e ont envahi la gare : le 18 juin 1856, on mesure 1,10 à 1,35 mètre d'eau sur les quais de la gare de marchandises et 2,20 mètres au dessus des rails¹³. Au début des années 1980, l'enjeu est considérablement augmenté à Tours, rendant plus pressantes les demandes de régulation du régime hydrologique du Cher. 280 hectares ont été conquis derrière des digues de cinq mètres de haut, délimitant un nouveau lit du Cher de 200 mètres de large, redessiné de Saint-Avertin à la marge orientale de l'agglomération, jusqu'à la limite communale de La Riche, juste à l'aval du nouveau quartier des Rives-du-Cher. Au même moment, le projet qui avait été suspendu en rive sud est relancé : sur plus de 300 hectares, la ville projette d'établir un technopôle et d'installer 4200 logements dans la plaine de la Gloriette (cf. chapitre 7). Dans un contexte où les réticences vis-à-vis du projet et de façon plus générale à l'égard des implantations en zone inondable se font plus nombreuses, l'argument de la maîtrise du bassin de la Loire à travers son aménagement lourd (et en particulier la construction d'une réserve écrêteuse de crue de vingt-deux millions de mètres cubes sur le haut Cher à Chambonchard) est important.

Dans cette entreprise, Jean Royer est parvenu à obtenir le soutien, voire l'adhésion, du plus grand nombre des maires des villes du bassin. Le contrôle de la Présidence de l'EPALA, qui revient au maire de Tours, conduit à une véritable mainmise de la partie aval de la vallée sur le processus décisionnel. A travers la décision de construire des barrages sur la partie amont de la Loire et de ses affluents, ce sont les vals de Loire, du Cher et plus accessoirement d'Indre et de Vienne qui font valoir leur conception de la gestion du fleuve. Dans le cas du projet d'ouvrage à Chambonchard par exemple, la Combraille (bassin versant du haut Cher) est largement dépossédée d'un choix qui pourtant la concerne de façon très directe, mais,

¹³ Rapport d'Adolphe Seiller, Commissaire de Surveillance Administrative auprès du Chemin de Fer d'Orléans, en résidence à Tours, Archives d'Indre-et-Loire.

faute de puissance politique et de marge de manœuvre économique, elle ne peut qu'accepter et même accompagner le projet (Garnier, Rode, 2007).

En 1987 et 1988, est défini l'ordre dans lequel doivent être construits les ouvrages structurants. Serre-de-la-Fare est le premier sur la liste, suivi de Chambonchard (fig. 2.3). Les études d'avant-projet sont alors conduites, tandis que se constituent les dossiers d'enquêtes publiques avec études d'impact, et que les premières acquisitions foncières sont menées en parallèle par l'EPALA.

Pourtant, si l'avancement du programme d'aménagement du bassin de la Loire semble progresser rapidement, une opposition s'est promptement structurée et des solutions alternatives – longtemps peu prises au sérieux – sont imaginées face aux limites de ces aménagements lourds.

1.2. Un programme d'aménagement contesté

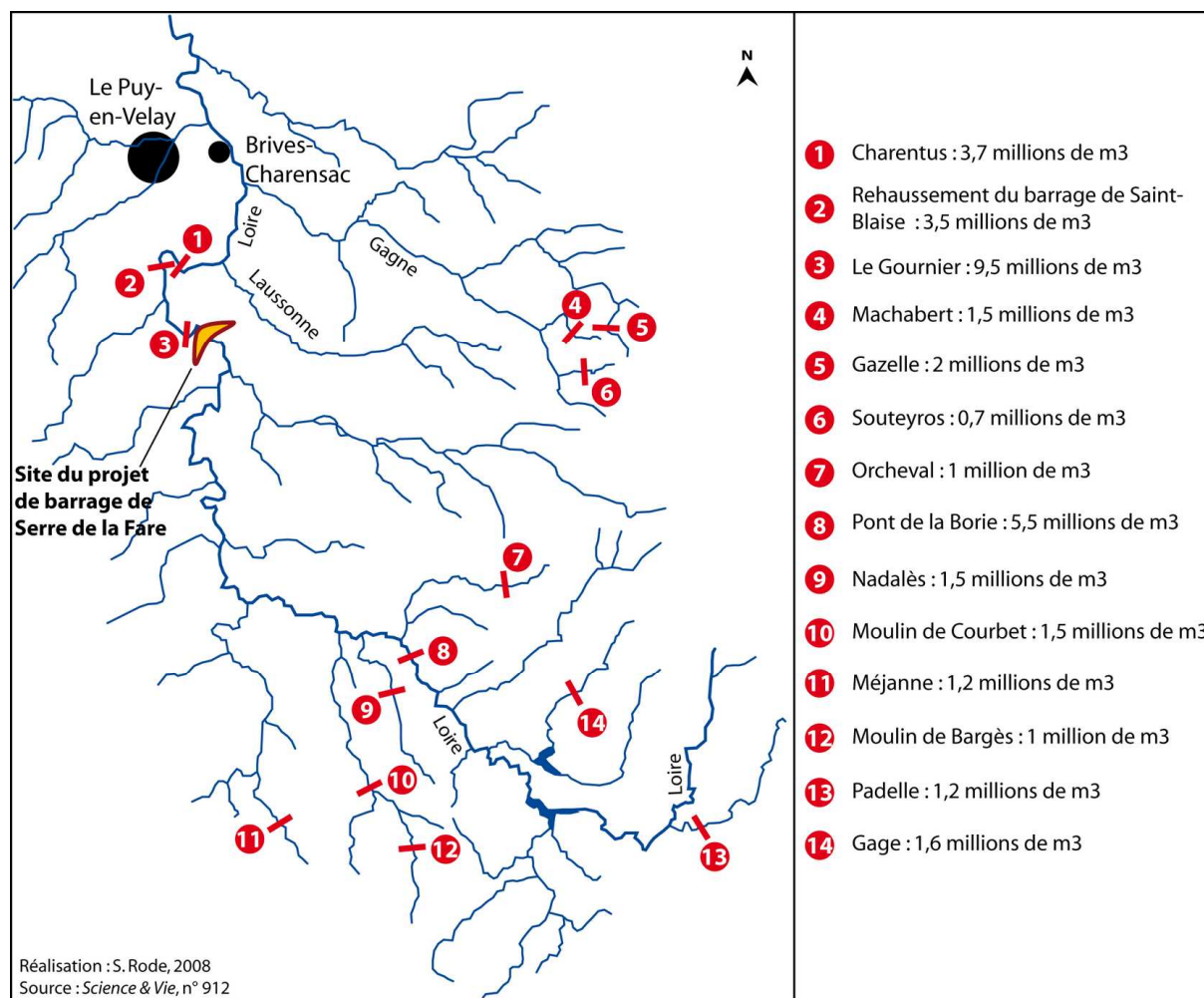
1.2.1. Une solution alternative : petits ouvrages vs grands barrages

Ce programme de construction de grands barrages présente un certain nombre de limites, qui questionnent fortement la pertinence même de ces aménagements lourds. Les principales limites de ces grands barrages sont de deux types : sécuritaires et environnementales. Nombreuses sont les questions qui se posent vis-à-vis de l'efficacité des grands barrages en matière de protection contre les crues : si une crue survenait alors que le barrage est plein, celui-ci ne pourrait faire son office d'écrêtage de crue ; création d'un faux sentiment de sécurité, sachant qu'il est toujours possible que survienne une crue d'intensité telle que les barrages seront impuissants à la contenir ; risques spécifiques éventuels (rupture de barrage). L'impact écologique des grands ouvrages constitue l'autre point d'achoppement : lissage du régime aval (disparition des crues fréquentes à moyennes, cela induisant un appauvrissement biologique des milieux) et interruption totale ou partielle du transport de sédiments (érosion en aval et comblement de la retenue par les dépôts) ; perturbation des dynamiques biologiques (circulation de poissons migrateurs comme le saumon).

Tirant les conséquences de ces limites, certains imaginent des solutions alternatives aux grands barrages. C'est notamment le cas pour celui de Serre de la Fare, sur la haute Loire. En stockant l'eau temporairement dans des vallées d'altitude – non habitées – barrées par de petits ouvrages de retenues en terre et enrochements de quatre à dix-huit mètres de haut – en lieu et place d'un grand barrage de soixante-quinze mètres de haut avec une retenue

permanente –, il serait possible de retenir environ quarante-cinq millions de mètres cubes, soit un volume d'eau permettant d'amortir une crue comparable à celle qui a ravagé Brives-Charensac en 1980.

Figure 2.4 : Une solution alternative au barrage de Serre de la Fare :
multiplier les petites retenues temporaires sur la Loire et ses affluents



Lors d'épisodes orageux générant de fortes précipitations, ces levées barrant les hautes vallées des affluents de la Loire retiendraient les eaux de ruissellement et formeraient, pendant vingt-quatre à trente-six heures, des lacs temporaires de un à six millions de mètres cubes. L'eau de ces retenues serait progressivement évacuée par un pertuis de fond, étalant ainsi l'onde de crue en aval. Cette solution a été proposée par Henri Prémey, ancien conseiller général de Haute-Loire, dès 1983 à la commission d'enquête publique mise en place par le Préfet de Haute-Loire.

Pourtant, cette alternative au grand barrage de Serre de la Fare a été purement et simplement ignorée par les aménageurs, alors même qu'une telle solution se révélait moins coûteuse (80 à 100 millions de Francs contre 700 millions pour le barrage de Serre de la Fare) et avait un impact moindre sur l'environnement (pas de retenue permanente noyant la vallée en amont, pas de modification des équilibres écologiques des cours d'eau suite à la régulation des débits, pas d'entrave à la remontée des poissons migrateurs, une bonne intégration dans le paysage des digues enherbées et arborées).

Pourquoi un tel désintérêt pour cette solution alternative ? Les raisons sont à la fois techniques, culturelles et financières. Tout d'abord, ce projet suscite lui aussi des doutes quant à son efficacité protectrice. Nombre de spécialistes craignent que ces petits barrages, une fois remplis, déversent simultanément d'importants débits pouvant s'additionner, provoquant ainsi une crue artificielle. Pourtant, aucune évaluation sérieuse de ce risque n'a été menée, ce projet alternatif n'ayant fait l'objet d'aucune étude approfondie. L'autre fait décisif est à chercher du côté des ingénieurs, dont l'idéologie et l'intérêt financier poussent à la construction de grands ouvrages. La culture des ingénieurs, pétrie d'idéologie techniciste et prométhéenne, favorise la réalisation de grands barrages, plus prestigieux et visibles que de petites levées érigées sur de petits ruisseaux. Par ailleurs, les enjeux financiers pèsent d'un poids non négligeable dans la balance. Les grandes entreprises de travaux publics ne sont pas intéressées par de petits projets... pas assez chers ! Les ingénieurs des services de l'Etat ont eux aussi un intérêt financier aux grands chantiers puisque plus le montant des travaux dont ils ont la charge est élevé, plus leur rémunération est importante !

Mais, au-delà de cette première forme de contestation du projet d'aménagement du bassin de la Loire porté par l'EPALA, un second type de contestation, plus idéologique, prend vite une grande ampleur, contribuant à l'émergence et à la diffusion d'une nouvelle vision des cours d'eau et de leur (a)ménagement.

1.2.2. Une contestation écologiste forte

En effet, dès juin 1986, en réaction à la signature en février du protocole d'accord prévoyant la construction de quatre grands ouvrages sur le bassin de la Loire, les écologistes se mobilisent en mettant en place « une structure de liaison et de coordination des associations de protection de la nature sur l'ensemble du fleuve, le comité Loire Vivante, à la double initiative de l'association internationale WWF (World Wildlife Fund) et de la FFSPN (Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature) » (Thépot, 2003). Il s'agit

d'orchestrer une mobilisation de grande ampleur afin de faire échec à l'aménagement du bassin de la Loire, présenté comme destructeur des équilibres écologiques et des paysages. Ce combat, par-delà le cas singulier du bassin de la Loire, est par ailleurs érigé en véritable symbole de la défense de l'intégrité écologique des cours d'eau en général.

Cette vive contestation s'inscrit dans une évolution de fond du rapport des sociétés à l'aménagement du territoire. Dans *Géopolitique de l'aménagement*, Philippe Subra (2008) souligne en effet le basculement qui s'est produit en France au cours de la seconde moitié du XX^e siècle en termes de rapport à l'aménagement du territoire. Alors que les grandes opérations d'aménagement des années 1960 furent menées sans rencontrer de réels obstacles (y compris quand elles bouleversaient les paysages et impliquaient le déplacement de populations et d'entreprises), à partir des années 1969-1970, les oppositions se développent sur tous les fronts (contestations des aménagements liés au nucléaire d'abord : lutte contre le projet de centrale nucléaire de Plogoff dans le Finistère entre 1975 et 1981), entraînant de nombreux conflits. L'auteur propose une typologie de ces conflits liés aux projets d'aménagement. Il distingue ainsi trois grandes figures de conflits, définies en fonction de leur logique dominante. L'aménagement menacé (conflits de « déménagement du territoire », dans lesquels les acteurs locaux et la population s'opposent à une décision extérieure par une série d'actions défensives et revendicatives) ; l'aménagement convoité (conflits de concurrence entre territoires ou entre acteurs afin de capter un équipement ou un aménagement futur) ; l'aménagement rejeté (conflits liés à la contestation d'un aménagement, en dénonçant ses conséquences, sociales, environnementales...). Le conflit qui nous intéresse ici se rattache à cette dernière catégorie de l'aménagement rejeté.

Le Collectif Loire Vivante dénonce une gestion parcellisée, éclatée, de la Loire, allant ainsi à l'encontre du concept d'hydrosystème. Pour les écologistes, dans une optique systémique, la Loire devrait être considérée comme un système complexe dont les différents éléments sont en interaction étroite. Or, dénoncent-ils, « l'impasse est totale sur les effets induits des différents ouvrages prévus, mais aussi et surtout sur les impacts combinés des ouvrages prévus avec ceux des ouvrages existants » (Coulet, 1992). Aussi le Collectif demande-t-il, en 1988, que le Gouvernement engage une étude d'impact global.

Cette contestation écologiste trouve une expression médiatique grâce à nombre d'actions spectaculaires : la visite du prince Philippe d'Edimbourg, président du WWF international, au Bec d'Allier en octobre 1988 et son appel « Vive la Loire sauvage », une importante manifestation au Puy-en-Velay en mai 1989, la Marche de l'eau en septembre 1989, l'occupation du site de Serre de la Fare entre 1989 et 1994)...

Photo 2.2 : Manifestation écologiste contre la construction de barrages sur le bassin de la Loire devant la mairie de Guéret



Source : site internet SOS Loire Vivante, www.rivernet.org

Tout cela contribue à fragiliser les projets de barrage en soulignant leurs impacts négatifs en termes environnementaux, arguments auxquels de plus en plus de Ligériens se montrent réceptifs. Pourtant, les représentations imposées par la mobilisation écologiste déforment singulièrement la réalité en amplifiant la menace qui planerait sur la Loire. Comme le souligne Joël Mirloup, en utilisant systématiquement une rhétorique laissant croire à « une bétonnisation-canalisation généralisée du fleuve », les écologistes sont parvenus à imposer dans une partie de l'opinion publique ligérienne l'idée que « la Loire [était] menacée par quatre à douze barrages alors qu'un seul barrage avait été envisagé, à l'extrême amont du fleuve, trois autres concernant des affluents ou sous-affluents. L'amalgame spatial et hydrographique avait été fait dans les têtes, avec pour conséquence, un brouillage des cartes au sens strict » (Mirloup, 2003).

Dans le même temps, le pouvoir politique commence lui aussi à être sensible aux arguments écologistes. C'est ainsi que le secrétaire d'Etat à l'Environnement en 1989-1990, Brice Lalonde, conteste le bien-fondé du programme d'aménagement du bassin de la Loire, considérant que la construction de nouveaux barrages ne fera que légitimer et amplifier la poursuite de l'urbanisation des zones inondables. De fait, nous avons pu constater à travers les exemples de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin (ZAC de Bel-Air) et de Tours (plaine de la Gloriette)

que tel était bien l'effet qu'avaient les barrages déjà construits ou planifiés, justifiant donc pleinement cette remise en question.

Il est manifeste qu'au cours des années 1980 le paradigme techniciste, jusqu'alors hégémonique, décline progressivement pour laisser place à un « nouveau paradigme d'ordre environnemental » (Rode, 2001), et surtout à des discours et conceptions qui permettent au mouvement écologiste de se faire entendre à tous les niveaux de la société. Le poids d'ONG telle que WWF est à cet égard révélateur, de même que la mobilisation de grande ampleur orchestrée par Loire Vivante autour de l'aménagement du bassin de la Loire. Cette association s'oppose vigoureusement à la construction des barrages sur la Loire et ses affluents, dénoncée comme un véritable « bétonnage », voire un « assassinat » d'un fleuve présenté comme le « dernier fleuve sauvage d'Europe ». Joël Mirloup parle même d'une « médiatisation à outrance », « le mouvement écologiste ayant choisi la Loire comme cheval de bataille, la fin justifiant les moyens » (Mirloup, 2003). Dans le discours écologiste, le barrage est systématiquement présenté comme négatif. Il symbolise en effet à la fois la volonté prométhéenne de l'homme de dominer le milieu naturel, et l'artificialisation de la nature, présentée comme une forme de dégradation de sa pureté et de son harmonie. Ces arguments, s'ils trouvent alors un écho certain dans la société, n'en sont pas moins forts contestables. Le manichéisme consistant à opposer une nature conçue comme bonne et pure à une société envisagée comme néfaste et destructrice, et qui sous-tend maints discours écologistes, est totalement simpliste.

Ce sont là deux conceptions antagonistes de l'environnement qui s'opposent. La première – celle des mouvements écologistes –, assimile l'environnement à la nature, « l'environnement se défini[ssant] comme une collection d'objets naturels en interaction (espèces, milieux, écosystèmes), dont il s'agit d'assurer la conservation ou la reproduction. L'homme est considéré comme l'un de ces objets naturels. [...] Mais, étant limitée aux seuls objets naturels de l'environnement, elle exclut les objets artificiels pourtant importants pour caractériser le cadre de vie des activités humaines » (Larrue, 2000). La seconde – celle des tenants de l'aménagement du bassin de la Loire –, définit l'environnement comme « un ensemble de relations entre l'homme et le milieu naturel ou construit dans lequel il vit. [...] Cette conception prend en compte l'environnement sous toutes ses formes (y compris artificielles) mais elle restreint le champ de l'environnement à celui utilisé par et pour l'homme » (Larrue, 2000).

Cette contestation des aménagements prévus et ce changement majeur dans le rapport des hommes à la nature en général et à l'eau en particulier vont ainsi conduire à mettre en échec ce programme d'aménagement lourd du bassin de la Loire.

2. Vers le ménagement des cours d'eau ?

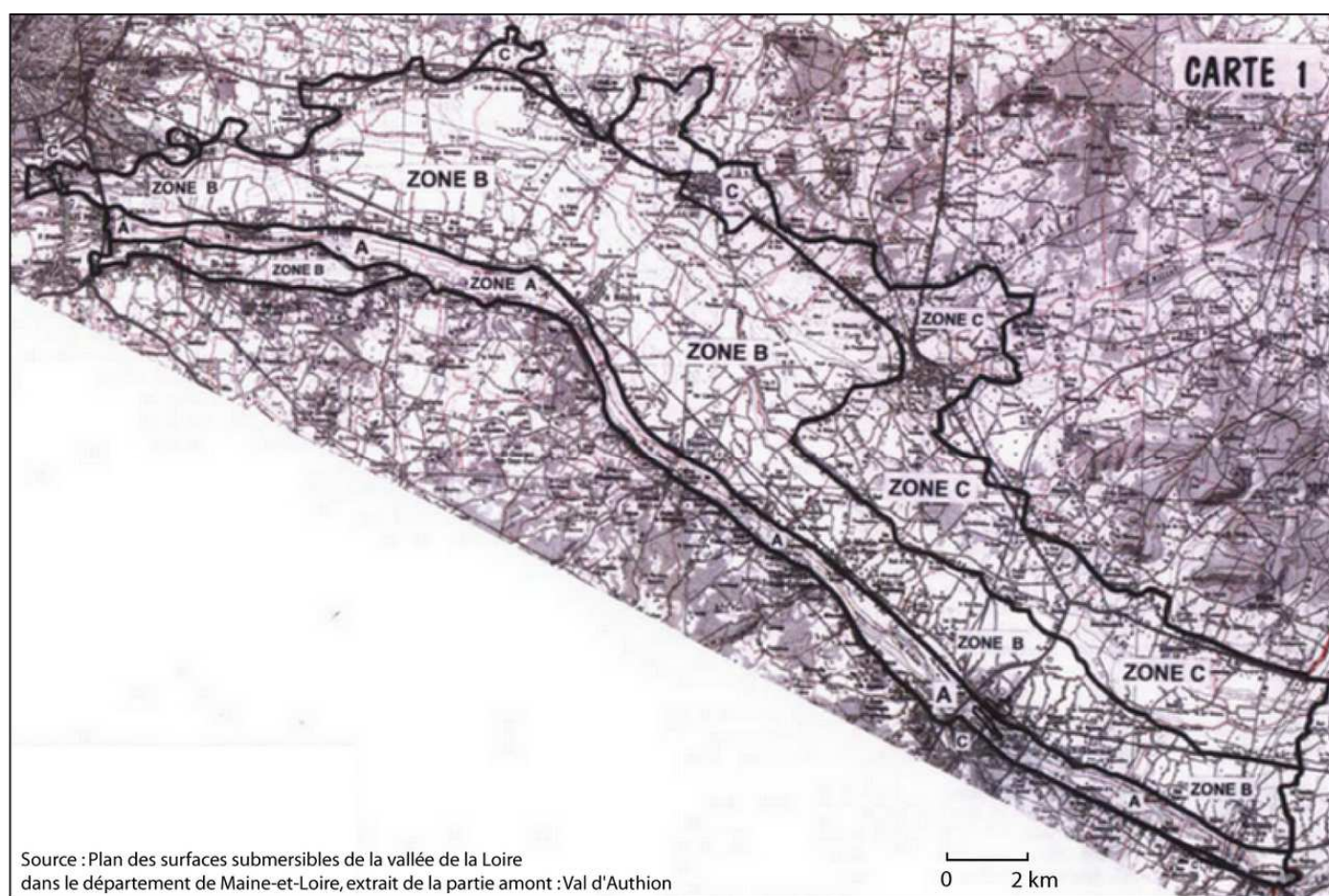
2.1. L'émergence d'une nouvelle vision des cours d'eau

Comme l'écrit le sociologue Michel Marié, justement à propos de grands aménagements hydrauliques, il se produirait ainsi un passage de « l'ère de l'aménagement à l'ère du ménagement » (Marié, 1985). Le regard porté sur l'environnement, et notamment sur les cours d'eau, change peu à peu... L'eau elle-même n'est plus seulement perçue comme une ressource, mais comme un milieu. Au total, ce tournant est pris à la fois « du fait des progrès des connaissances scientifiques (concept d'hydrosystème), des revendications sociales autour de la qualité de la vie ainsi que des logiques politiques à l'œuvre (structuration du courant écologiste) » (Ghiotti, 2004).

Par ailleurs, en matière de protection contre les crues, un certain nombre de voix se sont fait entendre depuis plusieurs années déjà afin d'inciter à une meilleure maîtrise de l'urbanisation des zones inondables. Dès 1979, le rapport de l'ingénieur général Chapon *Protection et aménagement intégré de la vallée de la Loire*, souligne la nécessité de mettre en œuvre une politique de maîtrise foncière plus efficace que les Plans de Surfaces Submersibles¹⁴ (PSS). En effet, si une série de décrets institue des PSS dans la vallée de la Loire (la procédure d'instruction du PSS divisait la vallée de la Loire en cinq sections), dès le milieu des années 1970, de nombreuses constructions sont effectuées en zones inondables au mépris de la servitude d'utilité publique que constitue le PSS, qui ne parvient pas à limiter les constructions en zone B. Que ce soit à l'échelle de la Loire moyenne comme à l'échelle nationale, « l'objectif hydrologique des PSS a montré ses limites avec la croissance urbaine » (Laganier, Scarwell, 2004).

¹⁴ Les PSS ont été définis par un décret-loi de 1935. Ces documents réglementaires distinguent une zone A (dite de grand débit) et une zone B (dite zone complémentaire) dans lesquelles les travaux sont soumis à une décision préfectorale. En zone B, toutes les constructions supérieures à dix m² sont autorisées si elles comportent des piliers isolés entre le niveau du sol et le niveau qu'atteignent les Plus Hautes Eaux Connues.

Figure 2.5 : Carte du PSS du Val d'Authion



Afin de remédier aux déficiences des PSS et en raison des inondations qui ont affecté le territoire français en 1981 et 1983, les Plans d'Exposition aux Risques naturels prévisibles (PER) ont été instaurés par le décret du 3 mai 1984, associés à la loi d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles du 13 juillet 1982 (système CAT-NAT). Ces plans délimitent des zones dans lesquelles les constructions sont admises sous réserve de mise en œuvre de mesures de prévention. « Constituant une servitude d'utilité publique annexée aux documents d'urbanisme et de planification, le PER a marqué le début d'une véritable politique de prévention en France. [...] C'est le premier outil réglementaire doté, d'une part, d'un effet rétroactif l'autorisant à réglementer l'urbanisation future et actuelle et, d'autre part, d'un lien avec l'assurance par lequel le respect de ses prescriptions conditionne l'indemnisation des victimes en cas d'inondation (après déclaration de l'état de catastrophe naturelle par le Conseil d'Etat) » (Pottier, 2000). Contrairement aux PSS qui se contentaient de cartographier l'aléa, les PER cartographient le risque en intégrant la vulnérabilité. Cependant, comme le soulignent Richard Laganier et Helga-Jane Scarwell (2004), « la lourdeur de la procédure administrative, le manque de concertation dans l'élaboration de ces

documents, mais également des contraintes financières trop fortes pour leurs études » expliquent que peu de PER aient été prescrits. La Loire moyenne n'a pas été couverte par ces plans. Néanmoins, des jalons sont posés, qui témoignent d'une prise de conscience de l'acuité du risque d'inondation. L'occurrence de plusieurs inondations catastrophiques, dont celle de Nîmes en 1988 (dix morts), ne fait que la renforcer.

C'est le contexte global évoqué ci-dessus qui explique l'inflexion notable de 1994 dans la politique de gestion du risque d'inondation. Ce tournant, qui se manifeste par une circulaire interministérielle du 24 janvier 1994, débouche sur la création d'un nouvel outil réglementaire dès 1995, le Plan de prévention des risques naturels (PPR). La loi Barnier du 2 février 1995 institue ce nouvel outil qui se substitue aux outils réglementaires antérieurs. « Comme le PER, le PPR a pour objet de réglementer de manière pérenne l'usage des sols (existant et futur) dans les zones exposées aux risques, et de plus, dans une perspective explicite de développement durable » (Pottier, 2000). Le PPR se distingue néanmoins du PER sur plusieurs points. La cartographie de l'aléa recourt à l'approche hydrogéomorphologique, alors que la cartographie des PER faisait la part belle aux techniques d'ingénierie hydraulique (modélisation). Contrairement aux PER, étroitement calqués sur les limites administratives, les PPR sont mis en œuvre par « bassins de risque ». Enfin, comme les PER et contrairement aux PSS, les PPR cartographient le risque, non le seul aléa. Mais, à la différence des PER qui intégraient une vision quantitative de la vulnérabilité, les PPR promeuvent une approche plus qualitative en évaluant les enjeux liés aux divers types d'occupation du sol. Le PER ayant été considéré comme parachuté par l'Etat sans concertation locale, le PPR doit lui intégrer fortement la concertation, condition nécessaire à son acceptation par les acteurs locaux. Le PPR est ainsi défini, au moins en théorie, comme un outil modulable, se voulant facilement adaptable au contexte local (MATE et METL, 1997). Malgré cela, « l'efficacité du PPR, comme celle de l'ancien PER, reste dépendante de nombreux facteurs eux-mêmes interdépendants, d'ordre techniques, psychologiques, sociologiques, financiers, économiques, entre autres. En effet, les logiques territoriales structurées par les activités diverses développées dans les plaines alluviales interfèrent avec la logique de prévention du risque, et soit l'ignorent, soit l'intègrent » (Pottier, 2000).

Ce tournant incarné par la circulaire de janvier 1994 a des implications immédiates à l'échelle du bassin de la Loire, espace pionnier, lieu d'expérimentation de la nouvelle politique de gestion des cours d'eau en général et du risque d'inondation en particulier. Les réalisations et la philosophie même du protocole d'accord de 1986 sont ainsi largement remises en cause. En effet, en janvier 1994, le Gouvernement décide de réorienter les

principes d'aménagement de la Loire et de ses affluents en adoptant un « Plan Loire Grandeur Nature », dont la charte d'exécution est signée le 6 juillet 1994. Celui-ci rompt assez nettement avec l'optique du protocole d'accord de 1986 en abandonnant partiellement la logique des aménagements lourds et en mettant l'accent sur la prévention des crues sans barrages ainsi que sur la sauvegarde du patrimoine naturel. Ce plan global d'aménagement de la Loire sur dix ans se donne pour objectif de concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique. Il s'agit là d'un tournant important en termes d'équilibre entre les acteurs de l'aménagement du bassin de la Loire. L'EPALA avait été pensé et s'était comporté comme un organisme représentatif des besoins ou des aspirations des collectivités locales, dans le cadre de transferts de pouvoirs en direction des régions. Face à des démarches où la prise en compte des intérêts locaux ne se situait pas à une échelle pertinente, on assiste à une reprise en main de la part de l'Etat, dans ce qu'il estime être un enjeu national. Ce plan se veut un véritable symbole d'une nouvelle politique d'aménagement des cours d'eau : « le modèle d'aménagement du fleuve alors en vigueur est clairement réorienté » (Baron Yelles, 2006). Les propos du Ministre de l'Environnement Michel Barnier à l'automne 1994 donnent la teneur du virage que représente le Plan Loire Grandeur Nature puisqu'il affirme que désormais, « il faut ménager les rivières ». On sort de la volonté affichée jusque là d'aménager les cours d'eau pour entrer dans une nouvelle phase de « ménagement », mettant l'accent sur une gestion plus « douce » des milieux, plus respectueuse de leur intégrité et de leur fonctionnement.

En conséquence, le barrage de Serre de la Fare a été abandonné au profit d'un programme de travaux alternatifs dans le lit de la Loire à Brives-Charensac en vue de faciliter l'écoulement de l'eau. Les seuils destinés à alimenter des microcentrales électriques – qui contribuaient, en cas de crue, à surélever le niveau de l'eau de 1,20 à 1,80 mètre – ont été supprimés en 1996, ce qui a permis d'élargir et d'approfondir le lit de la Loire ; en 1997, les berges et le lit de la Loire ont été confortés par génie végétal ; enfin, un petit barrage hydroélectrique situé à l'amont immédiat de la ville a été démoli en 2003 (fig. 2.7). L'extension du barrage de Naussac et la construction de celui de Chambonchard ont en revanche été maintenues, et une **Equipe pluridisciplinaire***** a été mise en place, qui devait en particulier donner un avis motivé quant à l'éventuelle réalisation de l'ouvrage écrêteur du Veudre. Le technicisme, longtemps considéré – notamment durant les Trente Glorieuses – comme le remède-miracle laisse de plus en plus sceptique quant à son efficacité. Les propos

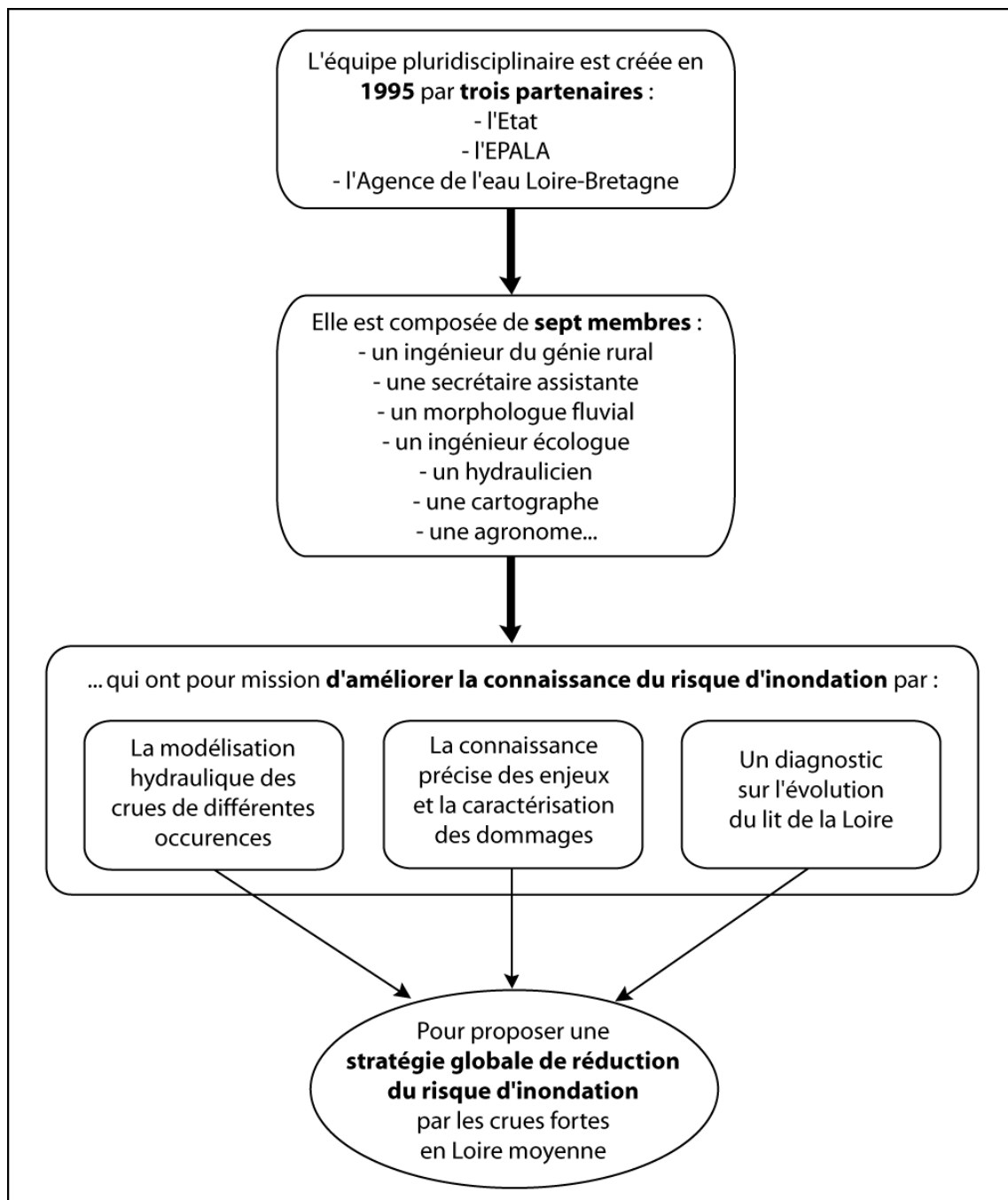
de Roger Cans¹⁵, à propos d'un autre bassin fluvial, illustrent parfaitement cette prise de conscience : « En France, les quatre barrages-réservoirs construits en amont de Paris peuvent « écrêter » les crues, mais certainement pas empêcher les crues elles-mêmes. Ils n'ont d'ailleurs pas été conçus pour cela. Nous devons donc en prendre notre parti : l'inondation est inévitable. Tout ce que l'on peut faire est s'en prémunir, soit en évitant les constructions en zone inondable, soit, lorsque l'on s'y trouve déjà, en prenant ses dispositions à l'avance pour que l'eau épargne le matériel sensible. [...] En tout cas, cessons de laisser croire à la population que les techniciens peuvent tout faire et que l'on peut sans risque se construire un pavillon en bord de Marne ou de Meuse. Aucun barrage, aucun canal, aucune station radar n'empêchera que les pluies s'abattent et roulent un jour à flots dans une cave ou un entrepôt ».

***** L'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature, un acteur original et essentiel**

En janvier 1995, dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature, l'Etat, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et l'Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents ont décidé de constituer une Equipe pluridisciplinaire basée à Orléans. Dirigée par Nicolas-Gérard Camp'huis, elle a pour mission d'améliorer la connaissance du risque d'inondation (à la fois mieux connaître les mécanismes d'écoulement des crues, en particulier grâce à la modélisation hydraulique, mais aussi les enjeux localisés en zone inondable et quantifier les dommages selon différents scénarios de crue), de proposer les bases techniques d'une stratégie de réduction de ce risque et d'apporter un appui aux acteurs de terrain qui y travailleront. Il s'agit donc d'une approche globale du risque d'inondation en Loire moyenne, dans la mesure où cette équipe n'a pas uniquement pour mission de modéliser l'aléa, mais aussi d'intégrer la vulnérabilité dans ses travaux, en particulier à travers une meilleure connaissance des enjeux exposés. Par ailleurs ces travaux doivent, *in fine*, revêtir une fonction d'aide à la décision des acteurs politiques. Cette équipe, qui constitue à l'heure actuelle le seul exemple en France d'une mise en commun de moyens de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'Agence de l'eau, inscrit donc ses travaux dans une approche globale et pluridisciplinaire du risque d'inondation.

¹⁵ Roger Cans, *Le Monde*, 7 janvier 1997

Figure 2.6 : Composition et missions de l'Equipe pluridisciplinaire
du Plan Loire Grandeur Nature



La modélisation de la propagation des crues fortes et exceptionnelles réalisée par le bureau d'études Hydratec sous la conduite de l'Equipe pluridisciplinaire, entre 1996 et 1998, est originale à plusieurs titres : elle s'intéresse à toutes les crues dont on ne sait pas si elles provoqueraient ou non des ruptures de levées. Elle essaie de voir les conséquences des différentes crues, y compris plus fortes que celle de 1856 (jusqu'à 8500 m³/s) ; elle s'intéresse à l'impact que l'entretien et la restauration du lit de la Loire peut avoir sur la propagation des

crues ; elle compare tous les moyens dont on dispose aujourd'hui pour diminuer l'impact des crues (modélisation de l'impact qu'auraient l'ouvrage écrêteur du Veudre et la modification des déversoirs, du rôle réel des ruptures de levées, de l'importance de l'entretien) pour choisir et combiner les meilleurs d'entre eux en fonction du niveau de crue arrivant au Bec d'Allier. Les résultats de cette modélisation sont cartographiés pour les différents vals de la Loire moyenne.

Mais le rôle de cette équipe ne s'est pas limité à son travail de modélisation du risque. Elle a aussi quantifié les différents types d'enjeux exposés en Loire moyenne et quantifié les dégâts prévisibles en cas de crue centennale (cf. chapitre 1).

L'Equipe, après avoir été plusieurs fois reconduite pour approfondir et élargir ses travaux, a finalement été dissoute en juillet 2006.

Pourtant, le paradigme techniciste a la vie dure ; nombreux sont les acteurs de la gestion du risque d'inondation en Loire moyenne qui n'en ont pas encore fait leur deuil... Ce n'est qu'après maints atermoiements que le barrage de Chambonchard – qui, rappelons-le, faisait partie des ouvrages dont la réalisation était prévue par le protocole d'accord de 1986 – a finalement été abandonné (fig. 2.7). En effet, afin de réaliser ce barrage, l'EPALA avait progressivement acquis sur le site à partir de 1987 près de 400 hectares de terrains et une trentaine de maisons. Or, par une délibération de son comité syndical du 24 novembre 2005, l'Etablissement Public Loire a donné son accord de principe pour rétrocéder, pour un euro symbolique, au département de la Creuse qui en avait fait la demande, le patrimoine foncier bâti et non bâti acquis dans ce département dans la perspective de la construction du barrage de Chambonchard. Des dispositions équivalentes ont été prises au bénéfice du département de l'Allier par une délibération du comité syndical du 9 février 2006, ainsi qu'au bénéfice de la commune de Chambonchard. Cette rétrocession, dont les actes ont été signés sur le terrain le 18 février 2008, marque ainsi l'épilogue d'un long feuilleton. La trajectoire de cet ouvrage mort-né constitue un symbole à la fois de ce changement de paradigme, mais aussi des résistances que certains acteurs lui opposent. L'Etat a en effet été contraint, afin d'ériger le cas de Chambonchard et du bassin de la Loire en symbole d'une nouvelle politique d'aménagement des cours d'eau, de se ressaisir du dossier pour imposer ses vues aux acteurs locaux, qui n'avaient pas intégré le nouveau paradigme environnemental (Garnier, Rode, 2007). En termes de répartition des compétences, s'est ainsi produit un mouvement de balancier : après une étape de décentralisation avec la création de l'EPALA, l'Etat a eu

momentanément recours à une forme de recentralisation dans ce dossier perçu comme emblématique. La décennie 1990 aurait ainsi représenté dans le bassin de la Loire une période « d'acculturation des acteurs autour de notions et de pratiques de gestion de l'environnement » (Baron Yelles, 2006). Cette période transitoire durant laquelle les acteurs locaux ont – au moins en partie – intégré les nouvelles valeurs environnementales aurait rendu possible l'inscription du Val de Loire au Patrimoine Mondial de l'UNESCO. Celle-ci serait issue d'une mobilisation forte des acteurs locaux autour de ces valeurs et signerait ainsi une nouvelle « étape du transfert des responsabilités en matière d'environnement de l'Etat vers les collectivités » (Baron Yelles, 2006). Cette recentralisation des années 1990, allant à l'encontre du mouvement général de décentralisation, n'aura donc été qu'une étape permettant la diffusion à l'échelle des collectivités territoriales des valeurs environnementales de plus en plus imposées par l'Union Européenne (directive Habitats, Natura 2000), relayées par l'Etat et portées par des associations.

L'ouvrage écrêteur de crues du Veudre, quant à lui – autre ouvrage prévu par le protocole d'accord de 1986 –, ne fait plus partie des priorités actuelles des gouvernements (fig. 2.7). L'Etat devait prendre une décision à ce sujet en 1998, ce qui n'a pas été fait. En novembre 2000 Dominique Voynet puis en 2001 Roselyne Bachelot ont indiqué que le Veudre n'était plus à l'ordre du jour. Pourtant, un certain nombre d'acteurs de la gestion du risque d'inondation demeure favorable à sa réalisation. C'est le cas notamment d'Eric Dolligé, ancien président de l'Etablissement Public Loire, qui estime que le rôle d'écêtement des crues de l'ouvrage à vannes mobiles du Veudre, venant en appoint de l'action du barrage de Villerest, pourrait contribuer à éviter des catastrophes. Au regard de ses bénéfices, le coût de cet ouvrage (150 millions d'euros) ne devrait donc pas constituer, selon lui, un obstacle à sa réalisation. Un certain nombre de maires de communes totalement ou en partie inondables persiste à envisager cet ouvrage comme une solution alternative aux lourdes contraintes de la politique préventive de contrôle de l'usage des sols. L'exemple du maire des Ponts-de-Cé, dans le Maine-et-Loire, est très révélateur à cet égard. Suite à la crue de décembre 1999, il s'est empressé de souligner que « la réalisation du barrage du Veudre permettrait de baisser le niveau des crues de trente à quarante centimètres¹⁶ », allant même jusqu'à qualifier « d'attitude à la limite criminelle¹⁷ » la décision de l'Etat de ne pas financer ce projet ! L'attachement maintenu d'un certain nombre d'acteurs politiques à la réalisation de cet ouvrage explique que, contrairement au cas de Chambonchard, l'Etablissement Public Loire

¹⁶ Cité sur le site de SOS Loire Vivante www.rivernet.org

¹⁷ *Idem.*

conserve les terrains acquis en vue de la construction de l'ouvrage du Veurdre, afin de le réaliser si jamais le gouvernement le décidait. Mais, de l'avis d'un des spécialistes du dossier, « deux ministres de l'environnement de bords différents l'ont laissé tomber, il ne reviendra plus¹⁸ ».

De fait, l'heure ne semble plus totalement à une politique de protection effectuée grâce à de nouveaux aménagements lourds. Les cours d'eau sont de moins en moins perçus comme une ressource à exploiter en les aménageant, mais de plus en plus comme des milieux naturels à préserver et des paysages à valoriser. C'est la fin de la « logique de l'ouvrage » (Decrop *et alii*, 1997) visant à éradiquer le danger. Ainsi renonce-t-on à la construction, sur le bassin de la Loire, de barrages qui étaient projetés depuis longtemps (fig. 2.7). Et l'on va même plus loin puisqu'un certain nombre de barrages existants sur la Loire ou ses affluents sont démantelés (Maisons-Rouges, Fatou, Saint-Etienne-du-Vigan, Brives-Charensac, Blois, cf. photo 2.3 et fig. 2.7). Les travaux de démantèlement des vannes métalliques du barrage de Blois, qui ont eu lieu au cours de l'été 2009, en sont une illustration. Les piles en béton du barrage, quant à elles, ne seront pas démolies mais pourraient servir de support à une passerelle cycliste.

Photo 2.3 : Les travaux de démantèlement des vannes mobiles du barrage de Blois (été 2009)



Photographie : La Nouvelle République, Jérôme Dutac (2009)

¹⁸ Cité dans *La République du Centre*, 12 janvier 2004

Figure 2.7 : Le bassin de la Loire, un espace à ménager

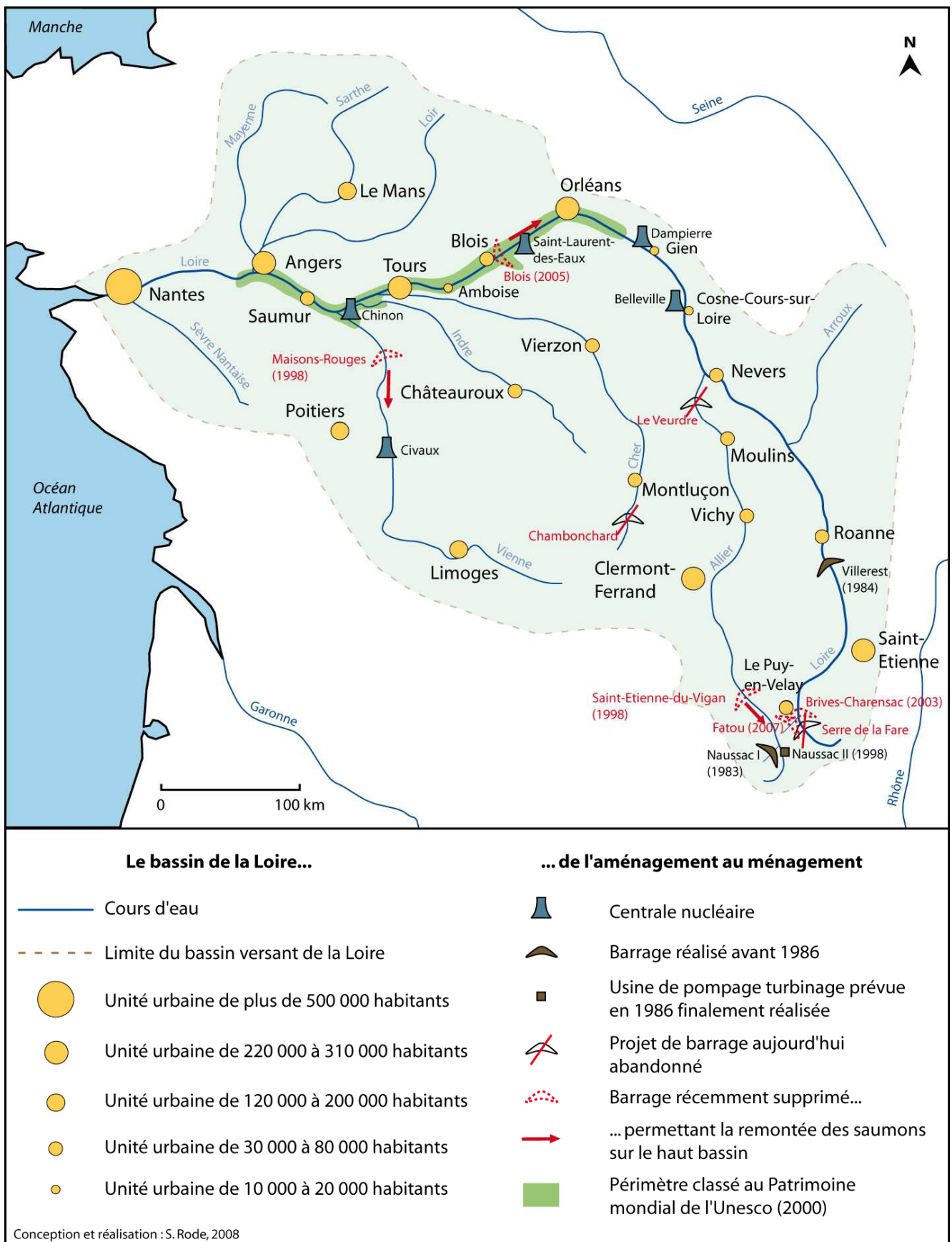


Tableau 2.1 : L'évolution des modèles de gestion du bassin de la Loire
des années 1960 à aujourd'hui

Le temps de l'aménagement (années 1960 à 1994) : l'hégémonie d'un paradigme techniciste	• 1965 : la SEMECLA (Société d'Economie Mixte pour la Communauté de la Loire et de ses Affluents) dépose une demande pour construire et exploiter cinq grands barrages-réservoirs. • 1975 : approbation d'un programme d'aménagement hydraulique pour la réalisation de quatre barrages-réservoirs (Serre de la Fare ou Cublaise, Naussac, Villerest et Chambonchard). Le 6^e plan (1970-1975) ne retient finalement que la construction de deux barrages, Naussac et Villerest. • 1983 : entrée en fonction du barrage de Naussac. • 1984 : entrée en fonction du barrage de Villerest. • 1986 : signature d'un protocole d'accord pour l'aménagement de la Loire et de ses affluents. Programme de grands travaux, prévoyant notamment la construction des ouvrages de Serre de la Fare, Chambonchard, du Veurdre et de Naussac 2.
Le temps de la contestation des grands projets d'aménagement (années 1980-1990) : une transition entre deux paradigmes de gestion du fleuve	• 1986 : création à l'initiative de la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature) du Comité Loire Vivante. Ce réseau, qui a pour but de s'opposer aux projets d'aménagement du bassin de la Loire, fédère les associations agissant sur le cours du fleuve, et est soutenu par le WWF France. • 1988 : Visite du prince Philippe d'Edimbourg au Bec d'Allier. • 1989 : importante manifestation écologiste au Puy-en-Velay contre le programme d'aménagement du bassin de la Loire. Marche de l'eau. Création de l'association SOS Loire Vivante. • 1989-1994 : occupation du site de Serre de la Fare. • 1990 : Loire Vivante rencontre le Premier Ministre, Michel Rocard. • 1991 : création du CABLE, comité interne à l'EPALA constitué de maires et de conseillers municipaux qui s'opposent aux idées aménagistes du président de l'EPALA. Annulation par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand de la Déclaration d'Utilité Publique du Projet de Serre de la Fare. L'EPALA fait appel auprès du Conseil d'Etat. • 1993 : Première rencontre de Loire Vivante avec Michel Barnier, nouveau ministre de l'Environnement.
Le temps du ménagement (depuis 1994) : l'émergence d'un paradigme environnementaliste	• 1994 : adoption du Plan Loire Grandeur Nature. Abandonne partiellement la logique des aménagements lourds, met l'accent sur la prévention des crues sans barrages et la sauvegarde du patrimoine naturel tout en favorisant le développement économique. • 1999 : révision du PLGN : adoption du Programme Interrégional Loire Grandeur Nature sur la période 2000-2006 (considéré comme la deuxième phase du PLGN). Ce programme est inscrit dans les CPER et ses trois priorités sont la sécurité des populations face au risque d'inondation, l'amélioration de la gestion de la ressource en eau et la mise en valeur du patrimoine paysager et culturel des vallées ligériennes. • 2000 : inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO. • 2006 : adoption du Programme Interrégional Loire Grandeur Nature 3, sur la période 2007-2013. Ses quatre priorités sont : vivre durablement dans les vallées inondables ; préserver et restaurer la ressource en eau, les espaces naturels et les espèces patrimoniales ; mettre en valeur le patrimoine naturel, culturel, touristique et paysager ; développer et partager une connaissance globale, fondamentale et opérationnelle du fleuve. Cette troisième phase du PLGN bénéficie des fonds structurels européens.

Ainsi les aménagements structurels sont-ils aujourd'hui envisagés comme néfastes en termes d'impacts environnementaux et contre-productifs en terme de réduction du risque d'inondation. Le projet de SDAGE**** Loire Bretagne¹⁹ exprime parfaitement ce point de vue nouveau : « il n'est pas possible d'annuler les effets des crues car aucun ouvrage ne peut constituer une protection absolue, d'autre part, les crues jouent un rôle majeur dans la dynamique des cours d'eau, contribuent à la recharge des zones humides et à l'épuration des eaux ». Il s'agit donc de permettre à la dynamique fluviale de s'exprimer afin, non « de revenir à un état quasi naturel, incompatible avec les activités humaines [...] mais de parvenir au bon état écologique²⁰ ».

**** Depuis la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le **schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)** fixe pour chaque bassin hydrographique métropolitain les orientations principales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau. Les SDAGE sont élaborés grâce à une concertation entre tous les acteurs de l'eau (consommateurs, agriculteurs, pêcheurs, industriels, associations de protection de la nature, élus, Etat). Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont la déclinaison locale des SDAGE. Sur le bassin Loire-Bretagne, le premier SDAGE date de 1996. La révision du SDAGE de 1996 doit aboutir en 2009 à un nouveau SDAGE qui couvrira la période 2010-2015.

Le regard porté sur les extrêmes hydrologiques – crues et étiages – et donc aussi sur les cours d'eau a changé. « Le principe même d'accepter les extrêmes hydrologiques est une nouvelle donnée scientifique et sociétale caractéristique des années 1990. [...] Le fait de gommer les extrêmes, pour sécuriser la ressource et les biens, a provoqué une insidieuse dérive environnementale qui se paye de plus en plus cher, sur le plan environnemental et en termes économiques » (Bravard, 2000). Les recherches scientifiques ont montré que les crues et les étiages jouaient un rôle essentiel dans la richesse et le maintien des écosystèmes aquatiques et riverains. Vouloir à tout prix supprimer les extrêmes hydrologiques par des aménagements lourds entraîne ainsi une dégradation et un appauvrissement de ces milieux, qu'on tente aujourd'hui de restaurer.

¹⁹ Document d'étape, juin 2007

²⁰ *Idem*

Une véritable inversion des priorités s'opère donc dans les relations entre aménagement et environnement. L'environnement a longtemps été considéré comme un simple support de réalisation des activités humaines. Dans cette perspective, l'aménagement se donnait pour mission de lever les entraves naturelles au déploiement des activités humaines. La conquête des lits majeurs des cours d'eau s'est ainsi réalisée grâce à l'illusion sécuritaire permise par la construction d'ouvrages de protection (digues et barrages). Jusqu'à récemment, « l'aménageur décid[ait] des zones à urbaniser, puis demand[ait] à l'hydraulicien de résoudre techniquement les problèmes d'écoulement des eaux qui en résult[ai]ent » (Masson, 1993). Mais on considère aujourd'hui que ce sont « les activités humaines qui doivent s'ajuster aux exigences de l'environnement et non l'inverse » (Dourlens, 2004). L'aménagement intègre donc davantage les exigences écologiques : « on aménage désormais aussi la Loire dans un but écologique [...] ; l'acquisition de terres riveraines pour ne rien y faire est devenue une forme d'aménagement. [...] on a abandonné la logique des grands équipements » (Bonin, 2008).

2.2. Un nouveau paradigme de gestion du risque d'inondation

Un faisceau d'éléments convergents tend donc à accréditer l'idée qu'un nouveau paradigme de gestion du risque d'inondation a émergé progressivement. La prévention a pris le pas sur la protection, qui demeure néanmoins un volet important d'une stratégie globale de gestion du risque. Cette dernière est pourtant plus complète : « Tout en consolidant le système existant de protection, [la stratégie globale élaborée par l'Equipe pluridisciplinaire] comporte prioritairement des actions qui s'inscrivent dans la durée pour renforcer les capacités de prévision et de gestion des crises, pour réduire la vulnérabilité des personnes et de leurs activités, et pour concevoir un développement compatible avec le risque d'inondation²¹ ». Loin d'être anodine, cette bifurcation souligne le fait que « l'analyse passée fondée sur l'élimination du risque grâce aux progrès scientifiques et techniques a vécu et fait place à une conception fondée sur le caractère irréductible du risque et sur sa nécessaire intégration aux différents choix politiques des Etats » (Veyret, Vigneau, 2004).

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, (qui crée un nouvel outil de gestion des risques naturels, les Plans de Prévention des Risques naturels ou PPR) et la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages, dite loi Bachelot,

²¹ Brochure « Réduire les risques d'inondation en Loire moyenne », Plan Loire Grandeur Nature, mai 2003

établissent sur des bases solides la politique de prévention des risques. Le législateur insiste sur le développement d'une réelle culture du risque parmi les populations exposées et il s'agit désormais avant tout de réduire la vulnérabilité des enjeux exposés et de « faire la part de l'eau » en restituant au fleuve des espaces de liberté. A la rétention de l'eau dans des bassins artificiels succède la rétention dans des espaces non urbanisés, voire le « ralentissement dynamique », une stratégie de prévention des inondations largement préconisée aujourd'hui (MEDD, Cemagref, 2004). Celle-ci est en effet plus globale dans la mesure où elle combine, à l'échelle du bassin versant, un large éventail d'aménagements, ruraux et urbains, en versant comme en talweg. Elle est également plus en phase avec la sensibilité environnementale actuelle, permettant une gestion intégrée des eaux, qui tienne compte des enjeux relatifs à la préservation des écosystèmes. Il s'agit de ralentir la dynamique des crues, tout au long du cheminement des eaux, de la pluie tombée jusqu'à l'exutoire du bassin versant et aussi bien sur les versants que dans les lits majeurs.

La gestion des inondations devient plus globale : « pendant longtemps essentiellement orientée vers la lutte contre l'aléa, [elle] cherche de plus en plus à maîtriser la vulnérabilité ou l'exposition des sociétés au risque inondation à travers divers outils de ménagement du territoire (PPR, SAGE) » (Laganier, Scarwell, 2000). Alors que la protection grâce à des aménagements structurels a longtemps été perçue comme une solution efficace et se suffisant à elle-même, il est aujourd'hui admis que, bien que nécessaire, elle ne constitue qu'une réponse partielle et insuffisante. Aussi lui adjoint-on désormais un volet préventif, sur lequel porte l'essentiel des efforts.

Conclusion du chapitre 2

Au terme de ce chapitre, nous constatons que c'est au travers de combats, de conflits de pouvoir que s'est peu à peu dessinée et imposée une nouvelle vision des cours d'eau et de leur gestion ainsi qu'une nouvelle politique de gestion du risque d'inondation. Comme l'ont montré nombre d'analystes des politiques publiques, la définition de nouvelles politiques publiques sectorielles – ici le passage de l'aménagement au ménagement des cours d'eau et de la protection à la prévention – ne se résume ainsi nullement à un processus purement rationnel et venu d'en haut, sans rapport avec le concret des relations sociales. « Le processus de création d'une vision du monde, comme l'a bien montré Gramsci, n'est donc pas un procès de type scientifique ou intellectuel au sens traditionnel du terme. C'est un processus social collectif » (Jobert, Muller, 1987). Dans ce processus social collectif et complexe, 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 (tableau 2.1). Comme le souligne Sophie Bonin, « un collectif d'associations a pu pénétrer dans le cercle des acteurs considérés comme habilités à gérer ce dossier, les (habituels) propriétaires des problèmes publics » (Bonin, 2008). Ces acteurs au rôle décisif jouent ainsi ce que Bruno Jobert et Pierre Muller appellent la fonction de médiateur. « Le rôle des médiateurs consiste à inventer les termes dans lesquels se pense et agit la société. A travers cette action de production des référentiels, ce que construisent les médiateurs, c'est l'image que la société se donne d'elle-même [...]. Pour chaque politique, ils produisent le code, ou, comme le dit Yves Barel, les « algorithmes » qui structurent chaque politique comme autant d'équations fondamentales » (Jobert, Muller, 1987). De fait, c'est largement sur le bassin de la Loire et à l'occasion des nombreuses controverses suscitées par les projets d'aménagement que de nouvelles équations fondamentales ont été définies par certains acteurs avant d'être reprises et entérinées par l'Etat dans ses nouvelles politiques publiques. Le tableau 2.2 résume ce processus de reformulation, qui correspond d'une manière générale à ce que nous avons appelé le passage d'un paradigme techniciste à un paradigme environnementaliste.

Tableau 2.2 : Du paradigme techniciste au paradigme environnementaliste :
la reformulation des équations fondamentales

	Paradigme techniciste	Paradigme environnementaliste
Equation fondamentale de la gestion des cours d'eau	Cours d'eau = ressource à exploiter en les aménageant.	Cours d'eau = milieux naturels à préserver et paysages à valoriser.
Equation fondamentale de la gestion du risque d'inondation	Aménagement structurel = risque « supprimé », donc développement en zone inondable légitimé et pouvant se poursuivre de manière inchangée.	Aménagement non structurel = risque mieux intégré dans le développement à travers le contrôle de l'usage des sols, donc définition de nouveaux modes d'aménagement des territoires.
Equation fondamentale des rapports aménagement/environnement	Milieu naturel = support malléable au développement des activités humaines (le milieu naturel doit se plier aux exigences des activités humaines).	Milieu naturel = ensemble dont les propriétés, jugées dignes d'intérêt, doivent être préservées de l'impact négatif des activités humaines (les activités humaines doivent s'ajuster aux exigences de l'environnement).

Tableau 2.3 : Tableau de synthèse des acteurs de la gestion du risque d'inondation
en Loire moyenne

Echelle d'intervention	Acteur	Dispositif et/ou attributions
Européenne	Union européenne	- Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques inondations ; - Projet Interreg « Freude am Fluss – Mieux vivre au bord du fleuve » ; - Projet Interreg « FloodResilienCity »
Nationale	Etat	- Acquisition et mise à disposition de connaissances sur les zones inondables et les phénomènes naturels. - Mise en œuvre des mesures réglementaires de prévention (en particulier mise en œuvre des PPR). - Contrôle des digues et des ouvrages de sécurité. - Mise en place de la gestion de crise.
	CEPRI (Centre européen de prévention du risque d'inondation)	- Constituer un pôle de référence technique et méthodologique au service de toutes les collectivités territoriales confrontées au risque d'inondation. Le CEPRI doit leur permettre de rendre leurs actions plus efficaces, en facilitant les échanges d'expériences réussies et la valorisation des bonnes pratiques, en particulier celles élaborées dans le cadre du Plan Loire.
Bassin versant	Agence de l'eau Loire-Bretagne	- Les agences de l'eau ont en charge la politique globale de l'eau. - La prévention des inondations n'est pas leur mission prioritaire, mais elles peuvent néanmoins y contribuer comme partenaire.
	Etablissement Public Loire	- Comme tous les EPTB, l'EP Loire est – à l'échelle du bassin versant de la Loire – reconnu comme un acteur de la prévention du risque d'inondation, de la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que de la gestion des zones humides. Etablissement public de coopération des collectivités locales, l'EP Loire agit, en vertu du principe de subsidiarité, pour le compte des collectivités, notamment dans le domaine de la prévention du risque d'inondation. - Gère les barrages écrêteurs de crues. - Accompagne les communes dans la préparation de la gestion de crise (logiciel OSIRIS).
	Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature	- Améliorer la connaissance du risque d'inondation, proposer les bases techniques d'une stratégie de réduction de ce risque et apporter un appui aux acteurs de terrain qui y travailleront.
	Associations écologistes (regroupées au sein du collectif Loire Vivante)	- S'opposer aux projets d'aménagement lourd du bassin de la Loire ; - Préserver l'intégrité écologique du « dernier

		fleuve sauvage d'Europe » ; - Proposition de solutions alternatives aux barrages (tant en matière de sécurité que de développement de la haute vallée de la Loire).
Régionale	DIREN (direction régionale de l'environnement)	- Met en œuvre la loi sur l'eau et les directives européennes. - Participe à l'annonce des crues. - Travaille sur la réduction de la vulnérabilité.
	Conseil régional	- Compétences en matière d'aménagement du territoire (actions de prévention des inondations dans le cadre des CPER).
Départementale	Préfet	- Fait connaître les risques (réalisation des DDRM et des DCS) - Prescrit et approuve les PPR.
	DDE (direction départementale de l'équipement)	- Produit les PPR.
	Conseil général	- Certains conseils généraux peuvent être impliqués dans la gestion du risque d'inondation par le biais d'aides financières et/ou techniques aux collectivités locales (Loiret en particulier, qui s'est doté d'une cellule « risque inondation »).
Intercommunale	Communautés d'agglomérations et communautés de communes	- Certains EPCI décident de s'investir dans la prévention du risque d'inondation afin d'apporter une aide aux communes et de permettre, en cas d'inondation, la continuité des services publics qu'ils assurent.
	Associations intercommunales (ex : Association des communes riveraines de la Loire et de ses affluents)	- Se créent généralement en réaction à la nouvelle politique préventive de l'Etat afin de préserver leurs intérêts qu'elles jugent menacés. - L'objectif est d'être plus influentes face à l'Etat en étant regroupées. Ces associations veulent être reconnues comme des partenaires légitimes dans les négociations avec l'Etat.
Communale	Maire	- Dans le cadre de ses pouvoirs de police, le maire est responsable de la sécurité de ses administrés. Il doit donc informer la population des risques encourus, s'assurer de la mise en conformité des documents d'urbanisme par rapport au PPR et élaborer un plan de sauvegarde pour gérer une éventuelle crise.
	Associations de riverains	- Se créent souvent pour défendre les intérêts de riverains se sentant menacés par la politique de prévention des inondations (délocalisation, interdiction de construire entraînant une dévalorisation des biens fonciers et immobiliers).
	Riverains	- Consultés au moment de l'enquête publique. - Les propriétaires riverains sont en charge de l'entretien du cours d'eau au droit de leur propriété.

Chapitre 3

De conflits en négociations : les processus de construction

du risque d'inondation et de ses territoires au cœur d'enjeux de pouvoir

Elaborer une représentation du risque et de ses territoires qui fasse consensus et permette ainsi à tous les acteurs de la gestion du risque d'inondation de parler de la même réalité est primordial pour bien gérer ce risque. Ce processus n'a pourtant rien d'évident. Avant de parvenir à se mettre d'accord sur la forme sociale projetée du risque²² (quels territoires concernés, par quels niveaux d'aléas, avec quelles implications dans l'occupation de l'espace ?), les tensions et conflits entre acteurs du risque d'inondation en Loire moyenne ont été vifs. Les gestionnaires du risque sont-ils parvenus à trouver, par-delà leurs divergences de points de vue et d'intérêt et à travers des relations sociales plus ou moins conflictuelles, un « sens commun à leur action » (Martinais *et alii*, 2006) ?

En d'autres termes, il s'agira de montrer ici comment a été progressivement élaborée une vision du risque d'inondation commune, intégratrice, permettant d'englober et de dépasser les représentations antagonistes que les différents acteurs avaient auparavant du risque. Il s'agit en effet d'une condition *sine qua non* pour que le risque d'inondation puisse être rendu gouvernable et donc intégré dans les politiques d'aménagement des territoires à l'échelle locale. La territorialisation du risque d'inondation passe ainsi par une phase de négociation, qui permet seule de surmonter les conflits engendrés par la mise en œuvre de la politique préventive. En effet, au-delà des processus techniques fondés sur une appréhension objective du risque, « tous les risques, y compris les plus indiscutables, sont l'objet d'appréciations, de discussions, de compromis entre experts, administrations publiques, collectivités locales, associations, etc. » (Gilbert, 1994). Ces négociations, souvent âpres et conflictuelles, nous plongent au cœur des enjeux de pouvoirs qui sous-tendent la gestion du

²² Puisque, comme le rappellent E. Martinais *et alii* (2006), dans une perspective constructiviste « le risque n'est pas la crue, mais sa forme sociale projetée. C'est-à-dire qu'il résulte des multiples investissements sociaux qui permettent de penser la crue, puis de délimiter et traiter les problèmes spécifiques posés par le débordement, individuellement ou collectivement. »

risque d'inondation. La dimension géopolitique du risque et de sa territorialisation peut en effet être saisie à travers l'analyse de ces conflits et de ces négociations entre acteurs politiques. L'opposition entre l'Etat et ses services déconcentrés d'une part et les communes d'autre part, procède ainsi de représentations différentes du risque, des territoires, des attributions et domaines de compétences de chacun de ces acteurs ainsi que de leur légitimité...

C'est par l'examen approfondi de situations concrètes – notamment de controverse – que nous pouvons saisir à l'œuvre cette construction du risque, étroitement imbriquée dans des enjeux de pouvoirs. En effet, à travers le jeu des acteurs en situation – les « scènes locales du risque » pour reprendre l'expression de Geneviève Decrop *et alii* (1997) – les différentes conceptions du risque tour à tour se confrontent, s'agencent, se reformulent jusqu'à dégager une conception partagée du risque, une représentation qui puisse entrer dans des logiques d'action, rendant ainsi possible une gestion efficiente car territorialisée du risque. Ce sont les âpres controverses suscitées en Loire moyenne par la territorialisation de la politique nationale de prévention qui nous permettront cette analyse de la « négociation en actes » (Dourlens, 2004).

1. L'opposition de deux représentations contradictoires du risque et de ses territoires

Pendant plusieurs années, deux ensembles d'acteurs de la gestion du risque d'inondation, dotés de représentations antagonistes du risque et de ses territoires, se sont opposés. En effet, à partir de 1994-1995 avec le Projet d'Intérêt Général (PIG), l'Etat tente d'imposer aux collectivités locales de la Loire moyenne une représentation unique du risque d'inondation et de ses territoires : « Etat centralisé, la France adopte une approche coercitive, où les outils réglementaires sont élaborés par les services de l'Etat et doivent être appliqués à l'échelon local par les communes et les propriétaires privés » (Pottier, 2003). Mais les collectivités locales ne peuvent accepter une telle représentation dans la mesure où celle-ci remet brutalement en cause leur développement et ne coïncide pas avec leur vision du risque et de ses territoires. Deux acteurs aux représentations différentes s'opposent donc, ce qui est particulièrement symptomatique de l'importance des enjeux sous-jacents, qu'il s'agisse

d'enjeux économiques, démographiques et spatiaux (aménagement et développement des territoires) ou politiques (rapports de force entre échelons territoriaux).

1.1. Des représentations différentes du risque d'inondation et des territoires

Le tournant réglementaire qui s'amorce en 1994-1995 (chapitre 2) se traduit immédiatement dans les faits : les acteurs chargés de la gestion du risque d'inondation en Loire moyenne sont confrontés à la nouvelle politique et à ces nouveaux outils de prévention. En effet, la circulaire interministérielle du 24 janvier 1994 s'engage fermement sur la voie de la maîtrise de l'urbanisation en zone inondable en énonçant plusieurs grands principes : arrêt de l'urbanisation dans les zones les plus exposées, préservation des champs d'expansion des crues, interdiction des remblais et endiguements qui ne seraient pas justifiés par la protection de lieux fortement urbanisés. Deux types de secteurs sont définis, dans lesquels l'occupation du sol est réglementée : 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 (avec des Coefficients d'Occupation du Sol réduits). Les « projets de protection contre les dommages liés aux inondations » sont qualifiés de Projet d'Intérêt Général (PIG) dans les différents vals de la Loire moyenne par des arrêtés préfectoraux²³ successifs pris entre 1994 et 1998, et ce conformément à l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme qui permet à l'Etat d'imposer les mesures de prévention des risques qualifiées de PIG dans tous les documents d'urbanisme. « Le PIG peut intervenir dans des cas ponctuels ou à titre provisoire en attendant la réalisation d'un PPR » (Laganier, Scarwell, 2004). Les communes concernées doivent donc mettre leur Plan d'Occupation des Sols en compatibilité avec le PIG puis, suite logique, mettre en place un Plan de Prévention des Risques à l'horizon 2000-2001²⁴. C'est avec ce PIG que commencent les problèmes : désormais, deux représentations contradictoires du risque et de ses territoires s'opposent.

²³ Par exemple, pour le Val d'Orléans, arrêtés préfectoraux du 30 juin 1994 et du 20 avril 1995 ; pour le Val d'Ardoux, arrêté préfectoral du 10 juillet 1996, pour le Val d'Authion, arrêté préfectoral du 9 septembre 1998.

²⁴ En réalité, l'élaboration et l'approbation des différents PPRI se sont étalées sur un laps de temps un peu plus long que ce qui était initialement escompté. L'exemple du département du Loiret le montre : si le premier PPR, celui du Val d'Ardoux, a été approuvé le 22 octobre 1999, trois autres ont été approuvés au cours de l'année 2001, le cinquième en 2002 tandis que le dernier, celui du Val de Briare, a été approuvé le 20 mars 2003.

1.1.1. Une représentation du risque venue d'en haut

Avec le PIG, l'Etat tente d'imposer, de manière relativement autoritaire, sa vision du risque. Celle-ci repose sur les atlas des zones inondables. La loi de 1987 oblige en effet à porter à la connaissance du public les risques naturels qu'il encourt et, dès 1989, M. Frebault, directeur de l'architecture et de l'urbanisme, rédige un rapport relatif à la maîtrise de l'urbanisation aux abords de la Loire dans lequel il recommande la réalisation des atlas des zones inondables de la vallée de la Loire. Sa proposition est retenue par le conseil des ministres du 7 février 1990 qui annonce que « l'Etat établira un atlas des zones inondables et veillera à la protection de ces zones en contrôlant que les moyens juridiques [...] soient mis en œuvre²⁵ ». Le conseil des ministres du 31 août 1991 réitère cette orientation en précisant que « le Gouvernement demande aux collectivités locales de s'engager résolument vers une politique de protection des zones inondables²⁶ ». Le vocable « protection » apparaît ici ambigu : il ne faut pas l'entendre comme une incitation de l'Etat à mettre en œuvre de nouveaux aménagements structurels afin de se protéger de l'aléa, mais au contraire comme une injonction à mieux maîtriser l'urbanisation en zone inondable. Il est pourtant significatif que le vocabulaire préventif n'est pas encore bien fixé : on a plus tendance à utiliser, même pour évoquer des actions préventives, un vocabulaire marqué du sceau de la protection par des aménagements structurels et renvoyant au paradigme techniciste, encore très ancré.

Dans le Val d'Orléans, l'atlas des zones inondables a été élaboré en 1991 par le Service Hydrologique Centralisateur d'Orléans (devenu Service de Bassin Loire-Bretagne, désormais rattaché à la DIREN Centre), en 1994 par ce même service dans le Val d'Ardoux. Ces atlas présentent une carte de l'inondation maximale établie d'après les grandes crues du XIX^e siècle, qui indique les Plus Hautes Eaux Connues (PHEC) et permet de faire connaître à tous les espaces concernés par l'aléa. On utilise comme support une carte topographique IGN au 1/25 000^e sur laquelle sont reportés les différents niveaux d'aléas. Ce zonage est effectué sur une base historique puisqu'il s'appuie sur un scénario correspondant aux Plus Hautes Eaux Connues, lesquelles correspondent à l'enveloppe maximale de l'inondation pour les trois crues dont l'extension a été cartographiée au XIX^e siècle par un relevé topographique au 1/20 000^e (1846, 1856 et 1866). Pour construire la carte d'aléa présentée ci-après (fig. 3.1), la DIREN Centre a donc utilisé des cartes réalisées au siècle dernier sur lesquelles avaient été reportées les crues de 1846, 1856 et 1866, et a recoupé ces données avec les informations fournies par les repères de crues qui sont nombreux sur les bords de Loire. L'ensemble des

²⁵ Cité dans le rapport de présentation du PPRI du Val d'Orléans, p. 7

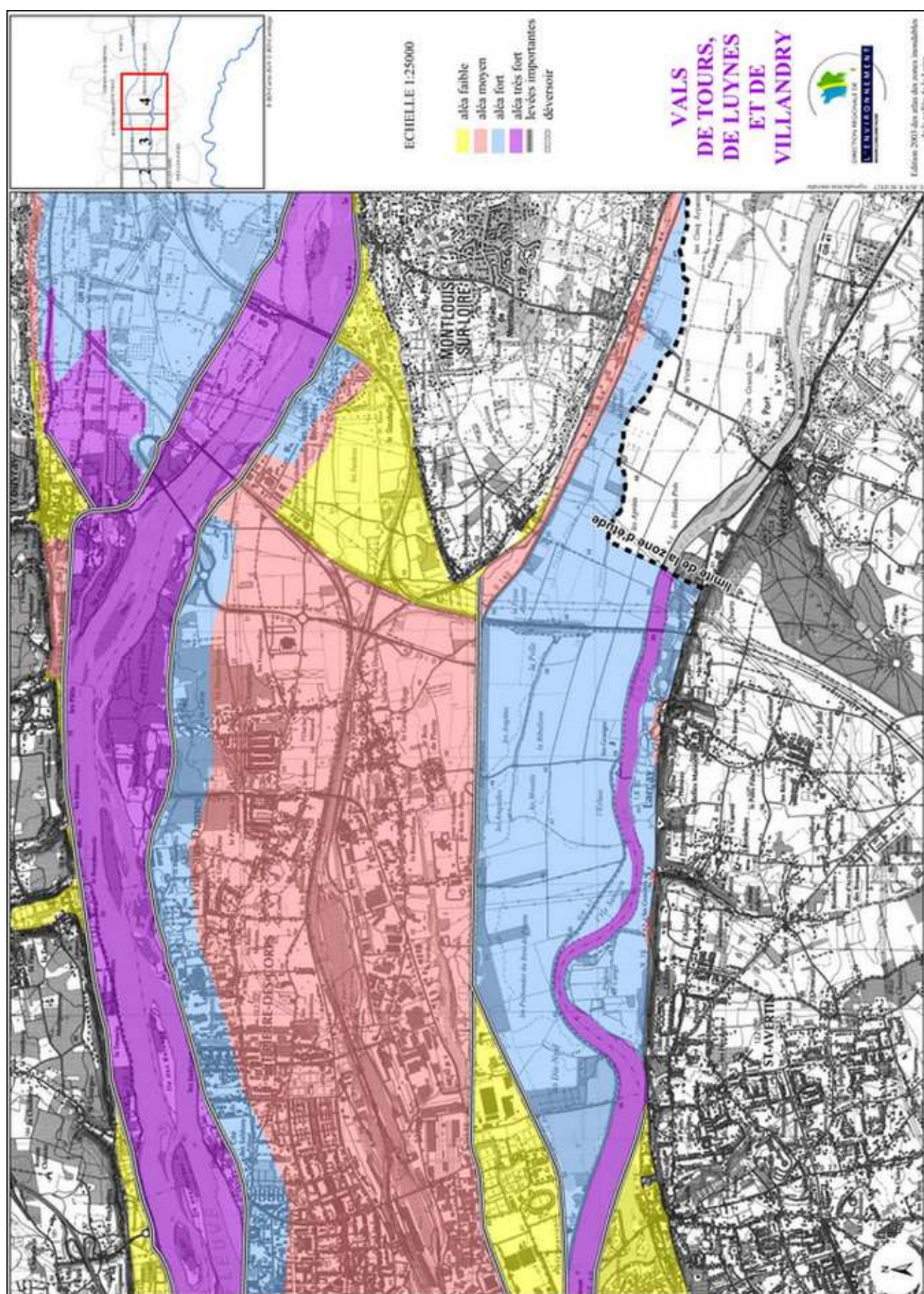
²⁶ *Id.*

documents formant les atlas des zones inondables est destiné à un large public : décideurs, acteurs socio-économiques ainsi que grand public. Il s'agit de porter à la connaissance du public les différents niveaux d'aléas pesant sur un territoire donné. La fonction informative des atlas des zones inondables est clairement affirmée dans la notice explicative dont chaque atlas est pourvu : « L'atlas répond donc à un devoir pour l'Etat de porter les risques majeurs, et en particulier les risques d'inondation, à la connaissance des collectivités et du public » (ils sont librement consultables en mairie, et désormais sur internet²⁷).

Par cette diffusion d'informations, il s'agit aussi de favoriser une meilleure prise en compte du risque dans l'aménagement des territoires. La légende des cartes distingue quatre niveaux d'aléas grâce au croisement des deux paramètres naturels jugés les plus déterminants : la hauteur et la vitesse de l'eau. La hiérarchie des aléas est rendue par l'utilisation de la sémiologie graphique suivante (qui paraît du reste peu pertinente par rapport aux codes sémiologiques dominants...) : l'aléa faible est représenté en jaune, l'aléa moyen en rouge pâle, tandis que l'aléa fort est représenté en bleu pâle et l'aléa très fort en violet (fig. 3.1).

²⁷ Les atlas des zones inondables des tronçons ligériens de la région Centre sont désormais facilement consultables en version numérique à l'adresse suivante : <http://www2.centre.environnement.gouv.fr/azi1/index.htm>

Figure 3.1 : Un exemple de carte d'aléa issue d'un atlas des zones inondables



La carte d'aléa ne constitue en aucun cas un document réglementaire. Pourtant, et cela n'a pas été sans soulever un certain nombre de problèmes et de contestations, dans les faits les zonages des PIG puis des PPRI se sont largement appuyés sur les niveaux d'aléas définis par les atlas des zones inondables.

1.1.2. Une représentation du risque contestée par les communes

De fait, les communes concernées par le PIG se sont opposées unanimement à ce projet, ne partageant nullement la représentation du risque d'inondation mise en avant par les services de l'Etat dans les atlas des zones inondables. Certaines se sont même regroupées en associations afin d'unir leurs forces pour mieux lutter contre la politique de l'Etat. C'est le cas, par exemple, dans le département du Maine-et-Loire de l' « Association de défense des communes du Val d'Authion » ou, en Indre-et-Loire, de l' « Association de défense des communes riveraines de la Loire et autres cours d'eau ». Cette association a été créée dès 1995 sous l'impulsion du maire de Saint-Pierre-des-Corps, commune particulièrement concernée par le PIG puisque totalement située en zone inondable. Elle réunit dix-huit communes d'Indre-et-Loire sur les quarante-neuf du département concernées par les zones inondables (soit environ 56 500 habitants) et a pour but, selon le maire de Saint-Pierre, de « mettre en commun nos connaissances, nos moyens, regrouper nos forces pour faire entendre notre voix auprès du gouvernement, auprès du ministre de l'environnement » (*Clarté*, janvier 1995). Selon un représentant de la DDE, elle permettait avant tout de mettre « *en commun leur expérience de contentieux face à l'Etat* » (entretien du 27 juin 2007). Conformément à ses objectifs, cette association parvient à devenir un interlocuteur privilégié des services de l'Etat dans ce conflit. Nous constatons que « le conflit ou simplement le langage du conflit et de la controverse est donc un moyen pour des groupes mobilisés de s'instituer comme interlocuteurs. Le conflit serait donc en cela une stratégie de conquête de l'espace politique public » (Mélé, 2001). Pourtant, une autre lecture – à la fois différente et probablement complémentaire – peut être faite de cette propension des acteurs locaux à user du langage du conflit en dénonçant l'attitude de l'Etat. Le fait de se tourner vers l'Etat et de lui faire endosser les responsabilités en matière de protection vis-à-vis du risque d'inondation permet aux communes d'échapper à la responsabilité d'édicter les contraintes découlant de la prise en compte du risque et légitime les responsables locaux dans leur posture de défenseur des intérêts des populations face à l'Etat-Léviathan (Cartier, 2004). Ainsi, bien que mettant en œuvre une virulente rhétorique contre la tutelle jugée inacceptable de l'Etat, nous pouvons

penser que les communes, d'une certaine manière, trouvent leur compte dans une telle intervention étatique.

Pour quelles raisons les communes ont-elles rejeté le PIG ? Sur quel terrain se situe leur contestation ?

Les communes ligériennes ont vu dans les obligations imposées par l'Etat une manière de bloquer leur développement, et ainsi de les vouer à une « mort programmée » (propos du maire de Saint-Pierre-des-Corps, commune fer de lance de la contestation de la politique étatique, *Clarté*, janvier 1995) du fait du gel de l'urbanisation envisagé en zone inondable. Dans le même registre, l'ancien maire de Saint-Martin-de-la-Place indique que l' « *on était réduit à rien* » (entretien du 21 juin 2007) à cause de cette interdiction de construire, laquelle semble vécue comme un anéantissement pur et simple de la commune, désaisissant l'équipe municipale et la population de la maîtrise de leur territoire, de leur avenir.

C'est pourquoi beaucoup de communes n'ont pu se résigner à accepter le PIG tel quel et ont déposé un recours contentieux contre ce projet. Lors d'entretiens, plusieurs élus municipaux ont témoigné de ce rejet quasi épidermique du PIG et évoqué l'engagement de procédures juridiques contre les décisions étatiques, manifestant de manière éclatante l'entrée dans une période de lutte acharnée entre l'Etat, qui souhaite imposer sa vision du risque, et les communes, qui la rejettent pour les raisons évoquées. Ecoutons le maire de Nazelles-Négron, commune d'Indre-et-Loire qui fait partie de l' « Association de défense des communes riveraines de la Loire », narrer les principaux épisodes de ce qu'il qualifie lui-même de combat : « *Le PIG tombait malheureusement pile au moment où on avait un projet de construction d'une école de seize classes en plein cœur de la zone inondable... Fin 1994-début 1995 le maire avait le choix entre donner le permis de construire et attendre. Il a donné le permis. Mais l'Etat a pris la décision de refuser ce permis de construire, traduisant la commune devant le tribunal administratif. Ce fut le début d'une période de combat : on a gagné à Orléans, puis l'Etat a fait appel à Nantes, on a encore gagné ; puis on a finalement perdu pour cause de vice de forme, car l'employé de l'Etat chargé des permis de construire avait signé alors qu'on a découvert qu'il n'en avait pas le pouvoir... Alors on a porté plainte contre l'Etat !* » (entretien du 14 février 2005). Un autre maire, celui de Bréhémont, parle de « *révolte par rapport à la démarche de l'Etat* » (entretien du 20 juillet 2005) tandis qu'un de ses collègues du Maine-et-Loire évoque une « *bagarre sans nom* » (entretien du 21 juin 2007). On le voit, le vocabulaire utilisé pour rendre compte du climat de l'époque est pour le moins belliqueux, reflétant parfaitement l'extrême tension qui dominait alors les relations

entre les communes et les services de l'Etat. Dans ce contexte, quelques élus ont parfois été tentés de passer outre les interdictions de construire imposées par le PIG. C'est ainsi qu'au cours d'un entretien, un maire nous a dit avoir réalisé quelques constructions dans des secteurs où il n'en avait théoriquement pas la permission. Il a reconnu que les autorités compétentes n'étaient pas satisfaites, mais qu'il avait réussi à arranger les choses avec le Préfet ! Si la règle est ici contournée, c'est bien parce que les communes jugent illégitimes ces décisions perçues comme (bien trop) drastiques. Plusieurs griefs sont formulés à l'encontre de la politique de l'Etat.

Certains élus jugent le risque négligeable et estiment qu'il est très surestimé par les services de l'Etat, cette surestimation injustifiée produisant des effets inacceptables sur la gestion des territoires. Comme le rapporte l'ancien maire de Saint-Martin-de-la-Place, « *sous prétexte d'inondation on nous empêchait de construire* » (entretien du 21 juin 2007). Le terme de « prétexte » est éloquent : pour cet élu comme pour bien d'autres, le risque apparaît minime, très lointain, une grave crue hautement improbable. « *Il faut pas se foutre du monde et dire qu'on va tous être inondés ! On n'est pas en 1856, les services d'alerte peuvent intervenir rapidement et il y a les barrages* » (entretien du 21 juin 2007). Les arguments sont classiques : on met en avant le contexte différent (« on n'est pas en 1856 ») et l'efficacité des moyens de protection déployés (« services d'alerte », « barrages »). S'il est parfaitement exact que la situation n'est plus la même qu'au moment de la très grave inondation de 1856, tout porte à croire qu'une conjonction météorologique similaire puisse se reproduire. De plus, du fait de la forte augmentation de la vulnérabilité, un tel événement aurait aujourd'hui des effets beaucoup plus graves qu'en 1856 ! Pour ce qui est des moyens techniques de prévision et de protection, si leur utilité est reconnue, il est également de notoriété publique qu'ils ne sont pas infaillibles – de nombreux exemples l'illustrent. Pourtant, cette conviction que le risque est tout à fait minime est d'autant plus ancrée chez cet ancien élu qu'elle a été renforcée par l'avis de spécialistes abondant dans son sens, comme il le rapporte lui-même : « *Moi j'avais fait faire des études par des professeurs spécialisés dans la Loire, ils étaient tous d'accord pour dire qu'il était peu probable que la Loire déborde. Et je partage cet avis ! Je suis persuadé qu'on dépense beaucoup d'argent pour rien* » (entretien du 21 juin 2007). L'argument d'autorité joue ici à plein.

D'autres élus ont une position plus nuancée et portent la contestation sur d'autres terrains. Ainsi, ils ne contestent pas l'aléa en lui-même, mais plutôt l'appréciation portée par l'Etat, la représentation de l'aléa et de ses territoires qui transparaît dans la nouvelle réglementation. La cartographie du risque apparaît ainsi comme un enjeu central de cette

controverse dans la mesure où les cartes des atlas des zones inondables s'avèrent « porteuses d'un pouvoir » (Donze, 2002). Ce sont en effet elles qui disent le risque et sont donc, comme le rappelle Jacques Donze (2002), « facteurs [...] de création du risque par la représentation qu'elles en donnent ». C'est parce qu'ils l'ont parfaitement compris qu'un certain nombre d'élus porte le conflit sur ce terrain de la représentation cartographique du risque d'inondation, soulignant l'imprécision scientifique des cartes élaborées par les services de l'Etat, lesquelles servent de référence à son action préventive. « *Quand les atlas des zones inondables ont été faits dans les années 1990, certains traits ont été tracés sans tenir compte de la réalité du terrain, donc moi je suis sceptique* » (entretien du 17 juin 2009 avec le maire de Lailly-en-Val).

L'enjeu de la délimitation des zones déjà urbanisées du PIG (devenues zones B dans les PPR) – celles où les communes vont pouvoir continuer à construire sous certaines conditions – apparaît ainsi crucial puisqu'il conditionne les perspectives de développement des communes. Pourtant, en la matière, une assez grande imprécision prévaut dans la mesure où il n'existe pas dans le code de l'urbanisme de définition d'une zone urbanisée. En fonction des formes que revêt le développement urbain de chaque commune, la limite des zones urbanisées peut être nette et facile à tracer – et par conséquent ne pas prêter le flanc à la contestation – comme elle peut être floue en cas d'urbanisation diffuse, auquel cas la limite entre espace urbanisé et espace non urbanisé s'avère très délicate à tracer. Aussi les communes ont-elles déployé beaucoup d'énergie pour tenter d'obtenir une redéfinition de ces limites.

D'autre part, pour certains secteurs, l'appréciation aurait été arbitraire : des zones urbanisées sont classées en champ d'expansion des crues. L'incompréhension fut grande par exemple à Saint-Pierre : comment le plateau SNCF, surélevé au-dessus des plus grandes crues répertoriées, peut-il être considéré comme champ d'expansion des crues ? Un fort sentiment d'injustice s'est également développé par rapport au niveau d'aléa. Pour nombre d'élus, les atlas des zones inondables ne seraient pas fiables, car faits à la va-vite et sans véritable préoccupation de précision et de correction. Bref, la fiabilité de ces documents est remise en cause car ils auraient été réalisés à partir de données techniques qui ne seraient pas forcément correctes. Or, les communes considèrent que le PIG a été élaboré à partir de l'atlas des zones inondables qui, comme le souligne le maire de Saint-Pierre, « *est un simple document d'information dont la validité des éléments et des conclusions peut prêter à des interprétations, car il n'y a pas de bases scientifiques solides. On peut donc dire qu'il y a insuffisance de motifs pour mettre en place de telles mesures qui, pour une grande partie*

d'entre elles sont entachées d'erreurs grossières d'appréciation des risques » (cité par Rode, 2001). De fait, les atlas des zones inondables ont été conçus à partir des cartes IGN au 1/25 000^e, donc avec des niveaux de précision jugés insuffisants (marge d'incertitude de plus ou moins un mètre, ce qui s'avère considérable). La question des fondements scientifiques des atlas des zones inondables, à partir duquel a été élaboré le PIG, est loin d'être anodine. Elle a en effet des implications spatiales majeures dans la mesure où la prise en compte du risque fait qu'une part importante du territoire des communes concernées peut être considérée comme zone à risque et peut donc se voir grevé de servitudes. Or le risque est à faible probabilité, ce qui fait que les élus jugent disproportionnées les servitudes pesant sur leurs territoires. L'application du PIG remet en cause de nombreux projets d'aménagement et contraint l'ensemble des politiques urbaines (revitalisation de quartiers, du centre-ville, projets de développement de nouvelles zones d'activités, d'habitat...). C'est par exemple le cas – parmi bien d'autres – du projet de densification du centre-ville de Saint-Pierre-des-Corps ou du projet de « village dans la vallée » de Nazelles-Négron. Mais cela pose aussi problème pour l'extension de zones industrielles, à La Riche ou à Langeais par exemple. Comme le rapporte le maire de cette commune, *« en 1966-67, il y a eu création d'une zone industrielle. Ensuite la commune avait acheté une vingtaine d'hectares pour l'agrandir. Mais aujourd'hui ce n'est plus possible »* (entretien du 20 juillet 2005).

Dans cette situation, les élus tentent de contourner le problème en négociant sur les méthodes d'évaluation du risque. Certains élus reconnaissent donc le risque d'inondation, ne le nient pas (même si nombre de responsables municipaux, élus comme techniciens, en ont encore une vision très lointaine, singulièrement édulcorée...) mais veulent pouvoir continuer à se développer en conservant la possibilité de construire en zone inondable. Le maire de Saint-Mathurin, dans le Maine-et-Loire, est très représentatif de ce type de position relativement nuancée : *« la commune est à 100 % en zone inondable, elle n'a pas été inondée depuis 1856, donc on se sent dans un polder très protégé, mais on sait qu'on peut être inondé s'il y a surverse et que la levée est détruite. [...] On était bien conscient qu'il fallait se doter d'un PPRI car c'est la loi et qu'il faut arrêter de miter l'espace [...] mais pour ne pas mourir il faut permettre un certain renouvellement »* (entretien du 21 juin 2007). Or, si l'Etat ménage des possibilités de constructions nouvelles afin de permettre ce renouvellement souhaité par les élus, celles-ci peuvent s'avérer quelque peu factices dans la pratique. En effet, les Coefficients d'Occupation des Sols (COS) sont très faibles, ce qui ne permet de construire que de très petites maisons sur des parcelles qui sont souvent de taille modeste. Les responsables municipaux se trouvent donc face à une modification radicale de leur démarche en matière

d'urbanisme, ce qui explique la véritable « levée de boucliers contre le PIG » (Rode, 2001) qui se produit alors. Ils ont l'impression d'un passage soudain du laxisme au maximalisme en matière de prise en compte des risques.

Le PIG interdit toute construction dans des « champs d'expansion des crues » et réglemente les constructions dans les espaces urbanisés. Comment expliquer une telle fermeté affichée ? Peut-être l'échec des Plans d'Exposition aux Risques (PER) y est-il pour beaucoup. En effet, comme le notent Richard Laganier et Helga-Jane Scarwell, « la faillite des PER est moins due à la complexité de la procédure qu'à l'attitude de l'Etat qui, par manque de volonté ou de moyens, n'a pas su, par le biais du préfet, vaincre les résistances que les élus locaux ont opposé à ce qu'ils voyaient avant tout comme des tentatives de blocages de leur urbanisation » (Laganier, Scarwell, 2000). Aussi peut-on penser qu'avec les PPR, l'Etat ne veut pas que le même échec se reproduise, d'où une plus grande fermeté affichée par les services de l'Etat. Mais cette fermeté fait que les mesures étatiques sont perçues par les acteurs locaux comme radicales, et contribue au blocage dont nous rendons compte.

Le débat, dans ce contexte de conflit, s'est donc engagé sur un terrain scientifique. Mais derrière le discours, deux logiques s'affrontent. Il y a d'une part la logique étatique, qui prend la mesure du risque nouvellement affiché, et qui cherche à appliquer la loi sans prendre en compte, *a priori*, les contraintes locales. Cette démarche est totalement légitime. D'autre part, avec une autre forme de légitimité, il y a la logique des élus qui localisent le risque, l'inscrivent dans l'épaisseur de la réalité locale et sont avant tout attachés à préserver la dynamique démographique et économique de leur commune, ce qui les conduit à contester la politique préventive de l'Etat, jugée dangereuse pour l'avenir des territoires locaux. Chacune de ces logiques a donc sa rationalité, qu'il est nécessaire de comprendre. Mais au total, le choix est avant tout politique : prendre le risque et être prêt à en assumer les conséquences, ou vouloir diminuer ce risque et en assumer les coûts, qui ne peuvent qu'être importants. Chacune de ces positions se défend, et comporte ses propres risques. Seulement, dans le contexte actuel, de plus en plus marqué par la prégnance du paradigme environnemental et les exigences sécuritaires, c'est la seconde solution qui s'impose. Elle conduit à une réorientation des formes d'urbanisme sur les sites exposés au risque d'inondation ; c'est la conception même de l'aménagement de ces territoires qu'il faut donc revoir !

Les communes ligériennes contestent également l'attitude de l'Etat. Elles ont le sentiment très net que le PIG leur est imposé et qu'aucune discussion n'est possible. Le PIG apparaît ainsi comme un couperet tombant brutalement : c'est bien le sentiment qui ressort de ce témoignage du responsable de l'urbanisme d'Orléans : « *Le maire (Jean-Pierre Sueur à*

*l'époque) a reçu un beau matin le PIG sur son bureau en lui disant : « le PIG est comme ça, tout le Sud de la Loire est inconstructible, vous ne construisez pas ! » » (entretien du 27 juin 2007). Il n'y a en effet pas eu de concertation entre le préfet, ses services et les villes ligériennes dont les remarques n'ont pas été prises en compte. Les communes dénoncent donc l'attitude très autoritaire de l'Etat. A cet égard, les propos du maire de La Riche sont symptomatiques : « Nous voulons éviter que la politique ne se résume à des diktats, nous serons donc son interlocuteur. L'Etat ne mesure donc pas les conséquences de ses décisions, au contraire de nous qui sommes sur le terrain » (cité dans Rode, 2001). Les termes sont forts et n'ont rien d'anodin. L'emploi du mot « diktat », très connoté, souligne avec force le sentiment qu'ont les élus locaux d'avoir été exclus de l'élaboration de ce projet. Il dénonce l'absence de concertation. C'est cette forme de « nouvelle démocratie » jugée condescendante, presque autoritaire – dans laquelle le mot aurait été vidé de la substance puisque l'Etat semble décider seul, sans jamais associer les acteurs locaux à l'élaboration des mesures préventives – que rejettent les élus : « Le Préfet vient de nous faire parvenir, le 7 mars [1995], le Projet d'Intérêt Général [...]. Elaboré par les services de l'Etat, ce plan n'est soumis à aucune enquête publique. Les élus, la population, les entreprises en sont « informés », c'est « la nouvelle démocratie » façon 1994-1995 » (propos du maire de Saint-Pierre-des-Corps, *Clarté*, mars 1995). En plus de la brutalité de la décision, c'est aussi une forme d'incohérence de la part des services déconcentrés de l'Etat qui est soulignée par certains élus locaux : « ce que j'ai eu du mal à digérer, c'est notre zone industrielle qui avait été créée avec l'accord de la DDE, qui avait donné les cotes pour les remblaiements. C'est ce qui a fait vivre Langeais ! Il y a un peu moins de 4000 habitants à Langeais, mais un bassin de 2000 emplois ! Alors ces mêmes personnes qui nous disent du jour au lendemain vous ne ferez plus rien car on est en zone submersible... C'est une décision un peu brutale, donc difficile à encaisser » (entretien du 20 juillet 2005 avec le maire de Langeais).*

Par ailleurs, nombre d'élus ont le sentiment que le PIG représente un retour en arrière, avant la décentralisation. L'Etat est perçu comme tentant de reprendre ses prérogatives anciennes en matière d'urbanisme : « Nous pouvons penser que ce Projet d'Intérêt Général a comme un relent de retour en arrière vis-à-vis des lois de décentralisation mises en place par le gouvernement Mauroy, sous l'impulsion de Gaston Defferre. C'est revenir avant 1982, lorsque l'Etat était maître de l'urbanisme » (propos d'élus de Saint-Pierre, *Clarté*, novembre 1995). Les élus locaux se sentent ainsi dépossédés de certaines de leurs compétences par l'Etat, et craignent qu'à cette occasion la répartition des compétences soit revue en leur défaveur. Confirmant cette extrême sensibilité des élus locaux à la question de l'équilibre des

compétences entre échelons local et national, un responsable de la DIREN Centre estime que « *le PIG a ainsi été vécu comme un véritable viol des responsabilités locales par l'Etat* » (entretien du 1^{er} février 2005) !

Le pouvoir politique tend, par nature, à élaborer une vision du territoire dont il a la charge qui s'accompagne d'une politique pour le gérer. Mais ici, la vision du territoire élaborée par l'État ne concorde pas avec celle des élus locaux. Comme le note Toine Smits, « les politiques venant d'en haut court-circuitent souvent les idées locales d'occupation du territoire et d'opportunités économiques ; il en résulte que la plupart des collectivités locales considèrent ces mesures venant d'en haut comme à sens unique : elles doivent sacrifier du territoire et il n'y a rien à y gagner » (*Etudes ligériennes*, 2003). C'est pourtant oublier l'amélioration de la sécurité des biens et des personnes qui en résulte ! Il y a rupture entre les deux logiques, et c'est ce qui engendre les tensions, voire les conflits ouverts, entre les différents niveaux politiques. Ce sont deux logiques différentes, deux représentations des territoires et du risque distinctes qui, au fond, s'affrontent : le conflit témoigne d'une opposition entre les communes et l'État, entre le niveau local et le niveau national. Les élus locaux ont fréquemment propension à opposer de manière simpliste leur proximité – donc leur bonne connaissance du terrain et des enjeux locaux – à l'éloignement des services de l'Etat qui s'accompagnerait d'une méconnaissance des réalités locales. Un tel schéma ne résiste pourtant pas à l'analyse. Si nous pouvons certes créditer les élus locaux d'une certaine familiarité avec leur territoire, il faut pourtant admettre que l'immersion dans un territoire n'est pas pour autant synonyme de meilleure connaissance de celui-ci par rapport à des acteurs extérieurs. Certains élus n'affirment-ils pas connaître mieux que quiconque leur territoire, tout en niant le risque d'inondation ? L'Etat a fait réaliser les cartes de risque par des spécialistes qui en principe connaissent le terrain et/ou se sont appuyés sur des éléments de connaissance historique et scientifique. En réalité, un autre clivage sous-tend cet antagonisme entre échelle locale et échelle nationale : celui qui oppose connaissance « savante », issue de travaux scientifiques, et connaissance « vernaculaire », issue de la pratique quotidienne d'un territoire. Mais finalement, la véritable question posée par ce conflit est de savoir ce qui prévaut de l'intérêt général – représenté par l'Etat – ou des intérêts particuliers – incarnés par les communes qui s'opposent à la politique préventive décidée par l'Etat.

Conformément aux analyses de Mickaël L. Poirier Eliott, ce conflit résulte « de la combinaison variable d'enjeux structurels (qui interrogent les processus de décision) et d'enjeux substantiels (qui renvoient au contenu d'une décision et à ses impacts) » (Dziedzicki,

2001). Ce conflit est ainsi à la fois un conflit « substantiel » dans la mesure où ce sont les conséquences de la décision de l'Etat qui font problème pour les communes. « Le conflit traduit dans ce cas un désaccord sur le contenu de la décision » (Dziedzicki, 2001). Mais il s'agit également d'un conflit « de procédure » puisque les communes remettent en cause le processus de décision utilisé par l'Etat pour la mise en œuvre du PIG.

Face à cette situation de blocage entre deux ensembles d'acteurs (les communes contre les services de l'Etat), la nécessité s'est imposée de procéder différemment. Il s'est alors agi de construire de manière beaucoup plus partenariale une nouvelle représentation du risque et de ses territoires qui puisse mettre d'accord tous les acteurs concernés. Comme le remarque Patrice Mélé (2001), « les conflits et controverses constituent des moments pendant lesquels différentes positions se présentent comme incompatibles. Or, ils se concluent le plus souvent par la construction d'une sortie négociée acceptable par toutes les parties ». Ce conflit particulièrement aigu à propos du risque d'inondation n'échappe pas à la règle. Aussi mettrons-nous en exergue les mécanismes de construction sociale du risque d'inondation dans l'interaction des divers acteurs, en soulignant l'importance particulière du contexte, aussi bien territorial que temporel.

2. L'élaboration négociée d'une représentation consensuelle du risque et de ses territoires

Afin de mettre un terme à cette situation de blocage, les communes et les services de l'Etat ont dû trouver un compromis. Une nouvelle représentation du risque d'inondation et de ses territoires a émergé progressivement de l'interaction entre ces deux acteurs, qui sont parvenus à surmonter leur opposition pour travailler de concert. Mais cette réconciliation ne fut pas simple, elle a nécessité l'intervention d'acteurs extérieurs et du temps pour permettre la maturation progressive de nouvelles valeurs parmi les acteurs locaux.

2.1. L'enjeu de la connaissance : vers une représentation scientifique du risque d'inondation

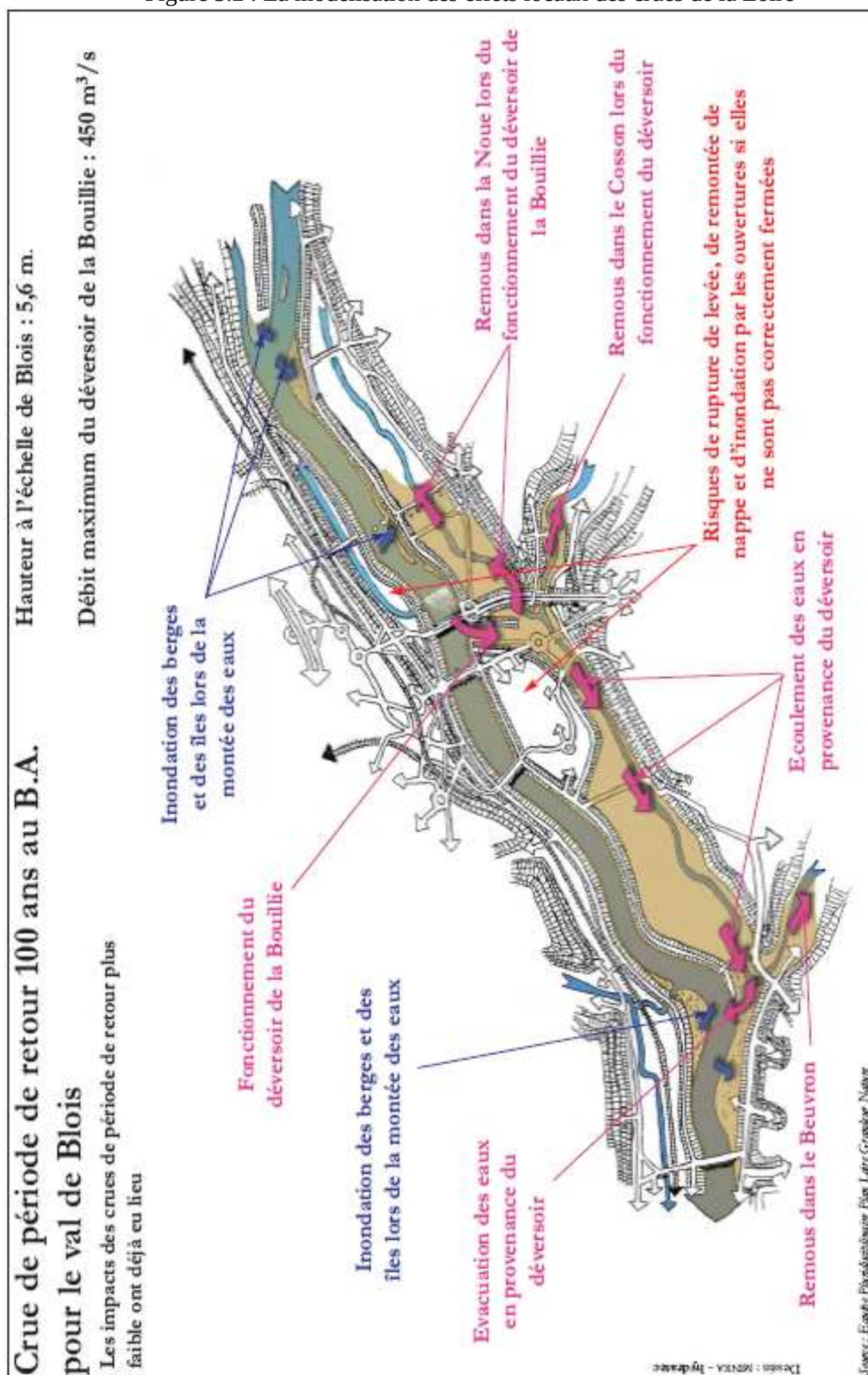
Le premier acteur extérieur ayant contribué à décrire la situation est un cabinet de communication des institutions (NICAYA), dont l'intervention devait permettre à chaque

acteur d'écouter l'autre (avec en particulier l'intervention de psychologues). Les chercheurs ayant mené ce travail ont ainsi proposé de « passer de la simple délivrance de données objectives à la conduite d'un processus d'appropriation et de responsabilisation reposant sur une concertation authentique » (Nicaya, Institut COHERENCES, 1998). De l'aveu même de la responsable de l'urbanisme de la commune de Saint-Pierre, « *ce travail très intéressant a permis de débloquent les choses en faisant prendre conscience que chacun a ses propres contraintes* » (entretien du 28 octobre 2004). Cette démarche a donc facilité la compréhension mutuelle entre des acteurs qui, jusqu'à présent, ne se comprenaient pas, et qui en étaient arrivés, à un moment donné, à ne plus échanger « *que par mémoire interposé devant le tribunal administratif* » (entretien du 27 juin 2007 avec un représentant des services de l'Etat). Les points de vue opposés de l'Etat et des collectivités locales, faute de converger immédiatement, entrent du moins dans une logique de reconnaissance et d'écoute mutuelle.

La seconde intervention, plus décisive encore et qui nous intéresse plus directement car elle se place sur le terrain de la connaissance scientifique du risque d'inondation, est celle de l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature (cf. chapitre 2 et fig. 2.6). Cette équipe apparaît comme un acteur essentiel dans l'élaboration d'une représentation commune du risque d'inondation dans la mesure où ses travaux ont permis à tous les acteurs de mieux cerner la réalité du risque, de se mettre d'accord sur les territoires réellement concernés. Les scénarios de crues en particulier, issus de ce travail de modélisation hydraulique, ont eu pour résultat de doter tous les acteurs des mêmes images du risque, de lui donner une substance et une précision scientifiquement fondées, donc de le rendre plus réel.

Comme le montre la carte ci-après (fig. 3.2), pour chaque niveau de crue (calculé selon sa période de retour), les acteurs locaux peuvent se faire une idée des lieux de débordement, hauteurs d'eau, débits, espaces inondés, bref se faire une représentation relativement – l'adverbe a son importance – fidèle des événements susceptibles de se produire. Le témoignage de l'adjoint au maire de La Riche est édifiant à cet égard : « *Les travaux de l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature nous ont obligés à réfléchir et à prendre en compte le risque de crue. Maintenant, je pense que tout le monde est persuadé qu'il y a un risque de crue important. Ils ont fait apparaître le risque d'affouillement des pieds de levée, et donc de l'affaissement des levées. Depuis ces travaux, le risque nous semble beaucoup plus sérieux* » (cité dans Rode, 2001).

Figure 3.2 : La modélisation des effets locaux des crues de la Loire



Un autre volet du travail de l'Equipe pluridisciplinaire, qui s'est révélé primordial, a été de présenter les résultats de ses travaux lors de nombreuses réunions et séances publiques afin de sensibiliser les différents acteurs à la réalité du risque. Il s'est tout d'abord agi de réunions officielles convoquées département par département par le Préfet avec les élus du département ainsi que les services de l'Etat. Il y a eu trois réunions de ce type trois années de suite pour présenter les trois phases de l'étude. Ces réunions globales ont ensuite été parfois déclinées à une échelle plus locale à la demande de maires de communes qui souhaitaient en savoir plus ou sensibiliser l'ensemble du conseil municipal. Le responsable de l'Equipe pluridisciplinaire a ainsi répondu, de 1999 à 2003, « *à un grand nombre de maires pour faire des réunions locales d'information et de restitution aux élus* » (entretien du 14 septembre 2005). Nous avons personnellement assisté à une réunion de ce type à Saint-Pierre-des-Corps en 1999 : y étaient réunis, à l'initiative du maire de Saint-Pierre, les élus municipaux représentant l' « Association de défense des communes riveraines de la Loire et autres cours d'eau ». Enfin, en certains lieux et à la demande du Préfet, le directeur de l'Equipe pluridisciplinaire a également effectué des séances de présentation à destination d'associations de représentants des habitants et de protection de la nature. Lors de ces diverses séances, le directeur de l'Equipe utilisait à la fois une présentation Powerpoint générale présentant l'origine et les objectifs de la démarche menée à l'époque, le diagnostic de la situation et les scénarios d'aménagement envisageables. Mais aussi une présentation plus précise et circonstanciée selon le département ou la commune où se déroulait la réunion, afin de présenter une quantification précise des enjeux et de faire le point sur l'inondabilité de chaque val (cartes qui modélisent, à l'échelle d'un seul val, les effets locaux des crues de la Loire pour différentes périodes de retour, fig. 3.2). Toutes ces réunions constituent autant d'occasions de diffuser cette représentation scientifique du risque, afin qu'elle soit partagée par le maximum d'acteurs impliqués dans sa gestion.

Avant la réalisation de cette étude de propagation des crues en Loire moyenne, leur connaissance reposait sur le savoir acquis suite aux crues centennales du XIX^e siècle et sur des études partielles menées au cours des années 1980. La représentation du risque était donc parfois peu précise, ce qui autorisait nombre de contestations concernant les niveaux d'aléas définis par les atlas des zones inondables. Avec ces travaux plus solides scientifiquement, les possibilités de contestation du niveau d'aléa sont plus difficiles. Toute contestation n'est cependant pas impossible dans la mesure où tout travail de modélisation peut aussi prêter le flanc à la critique. Pour scientifiques qu'elles soient, les méthodes utilisées ne sont en effet pas d'une précision absolue : « Techniquement la cartographie est construite en s'appuyant

sur des modèles hydrologiques, élaborés à partir de relevés sur le terrain, d'analyses de photographies aériennes et d'archives. [...] Une fois les données collectées, les débits obtenus sont alors injectés dans un Modèle Numérique de Terrain (MNT). Le croisement entre les hydrogrammes fournis par le modèle hydrologique et le MNT permet de simuler l'écoulement dans le cours d'eau et les débordements dans le champ d'inondation. Ce travail permet de produire des cartes figurant les zones inondables pour des événements repères, qualifiés en fonction d'une probabilité d'occurrence statistique : dix ans, trente ans, cent ans et plus. Des erreurs parfois lourdes de conséquences sont liées à l'effet de seuil : « Lorsque le modèle, dans une zone plate, trace une limite de classe entre deux maisons parce que le MNT situe l'une dans 0,99 m d'eau et l'autre dans 1,01 m, cela pose un sérieux problème de crédibilité. Un MNT possède une précision altimétrique avoisinant les 0,50 mètre, plus ou moins suivant les modalités techniques ayant présidé à sa réalisation. De plus, il reproduit le terrain naturel à partir d'un maillage de points cotés entre lesquels sont réalisés des interpolations. Les marges d'erreurs sont donc réellement sensibles à l'échelle d'une maison » (Brière, 1998) » (Carré, 2006). Malgré cela, ce travail a acquis auprès des acteurs locaux une forte crédibilité – l'argument d'autorité scientifique jouant ici à plein. Par rapport aux travaux précédents, en particulier la démarche qui avait présidé à la réalisation des atlas des zones inondables, ceux de l'Equipe pluridisciplinaire sont apparus, à juste titre, bien plus solides et fiables. La qualité du travail de l'Equipe pluridisciplinaire est du reste largement reconnue et lui a permis de fonder la connaissance du risque d'inondation en Loire moyenne sur des bases solides. Elle l'a également amenée à mettre son expertise en pratique sur commande d'acteurs étrangers : elle a ainsi été sollicitée par les Pays-Bas pour effectuer un retour d'expérience sur les déversoirs mis en place en Loire moyenne. Cette équipe a en effet progressivement élaboré et regroupé une somme importante de connaissances sur le fonctionnement de la Loire en crue et sur le risque d'inondation en Loire moyenne, et acquis une capacité d'expertise reconnue.

2.2. Négocier le niveau de risque socialement acceptable

Après de longs mois de travail de concertation entre communes et services de l'Etat, et grâce aux interventions extérieures qui viennent d'être présentées, l'appréhension du risque s'est donc sensiblement modifiée. Les représentants des communes ont une vision plus claire du risque d'inondation et ont pris – en partie – conscience de sa réalité. Mais ils ne sont pas pour autant prêts à accepter tels quels les zonages et les contraintes urbanistiques que l'Etat souhaite leur imposer. Débute ainsi une phase de négociation du niveau de risque socialement

acceptable. « La prise en compte des risques, à cette étape du processus, n'est plus une question purement technique que seuls les techniciens auraient les moyens de résoudre » (Martinais, 1996), elle devient un enjeu politique. Il n'y a en effet rien de mécanique dans la prise en compte du risque. C'est l'interaction de l'ensemble des acteurs concernés qui favorise ou non sa reconnaissance et conditionne les politiques publiques mises en œuvre ainsi que leur inscription territoriale. La représentation scientifique du risque construite par l'Equipe pluridisciplinaire, dont on a souligné précédemment l'importance, n'a cependant pas valeur de vérité absolue. L'approche scientifique et technique cède le pas à la négociation politique.

2.2.1. Des règles initiales assouplies ?

Les territoires concernés par le risque et marqués par des mesures d'inconstructibilité ou de limitation des constructions ont ainsi fait l'objet de négociations entre chaque commune et les services de l'Etat, conduisant à redéfinir les limites des zones inondables déjà urbanisées et des champs d'expansion des crues à préserver de toute urbanisation ou encore le niveau d'aléa affecté à tel espace. Les services de l'Etat, conscients de la nécessité d'en passer par de telles négociations, ont pu les anticiper en partie dans les PIG à travers des propositions initiales de zonages volontairement très restrictives. Comme le concède un représentant des services de l'Etat : « *Tactiquement on arrivait avec une position très dure [...], avec un dessin très strict, en laissant de côté l'urbanisation diffuse, et après négociation il nous arrivait de les intégrer aux zones urbanisées* » (entretien du 27 juin 2007), contribuant ainsi à assouplir quelque peu les contraintes initiales.

L' « Association de défense des communes riveraines de la Loire et autres cours d'eau » évoquée précédemment est ainsi devenue un acteur privilégié de ce dialogue, de cette négociation, entre les communes et les services de l'Etat. Il est d'ailleurs très significatif de noter que cette association a alors supprimé de son appellation le terme de « défense », devenant l' « Association des communes riveraines de la Loire et autres cours d'eau ». Son rôle n'est ainsi plus pensé en termes de combat, d'opposition (se défendre contre une politique étatique inacceptable, perçue comme une agression extérieure), mais davantage en termes d'échanges constructifs pour tendre vers une prise en compte du risque d'inondation qui soit compatible avec une poursuite raisonnée du développement de ces communes.

Les communes de cette association ont ainsi bénéficié de certains réaménagements des zones à risques ou des niveaux d'aléas. Reprenons l'exemple évoqué auparavant de la commune de Nazelles-Négron. La commune ayant finalement perdu son procès contre l'Etat, l'école prévue en zone inondable n'aurait pas dû pouvoir être construite. Or, les travaux

étaient déjà commencés (les fondations étaient faites). Il a donc fallu trouver une solution politique pour sortir de cet imbroglio : comme le rapporte le maire, « *on s'est entendu avec le nouveau préfet pour dire qu'on aurait le droit de construire notre école. Les plans ont été modifiés, on a construit ce qu'on avait le droit de construire au sol, le reste a été construit sur pilotis. On a perdu dans l'affaire un gymnase et un pavillon musical, parce qu'on n'avait plus d'espace constructible et plus d'argent, tout ayant été dépensé pour la construction sur pilotis. Donc l'Etat nous a donné notre permis de construire, et nous on a retiré notre plainte, ce qui mettait fin à la guerre. Bref, on a passé un marché !* » (entretien du 14 février 2005). L'Etat s'est finalement montré plus conciliant avec la commune de Nazelles en autorisant la construction de l'école en zone inondable, mais celle-ci a dû adapter l'architecture du projet à l'inondabilité à travers l'utilisation de la construction sur pilotis (photo 3.1). Chacune des deux parties a donc fait une concession.

Photo 3.1 : A Nazelles-Négron, une école à l'architecture en partie adaptée à l'inondation



Photographies : Sylvain Rode, 2007

Dans la commune de La Riche, en banlieue ouest de l'agglomération de Tours, deux espaces ont eux aussi été exclus du champ d'expansion des crues à préserver de toute urbanisation, permettant d'assurer l'extension de la Zone industrielle Saint-Cosme, ce qui constituait un enjeu important aux yeux des élus. Le cas de Bréhémont, petite commune rurale totalement inondable située un peu en aval de Tours, mérite également d'être cité en exemple des effets de cette négociation du risque. En effet, « *quand le PIG est arrivé, c'était complètement bloqué car la commune était classée en champ d'expansion des crues* ».

Aucune construction nouvelle ne pouvait donc plus voir le jour sur le territoire communal. N'acceptant pas cette décision jugée radicale, la commune a engagé des négociations afin de parvenir à un assouplissement de l'interdiction de construire. *« Avec l'Association, on a obtenu quelques concessions : une dizaine de pavillons vont pouvoir être construits. Ce n'est pas la panacée, mais c'est mieux que rien, ça donne un petit espoir aux gens de la commune [...]. Mais on sait très bien qu'on n'obtiendra ni zone artisanale ni usines »* (propos d'un conseiller municipal, cité dans Rode, 2001). Pour en arriver à ce résultat, le maire rapporte qu'il a sollicité le Préfet d'Indre-et-Loire, qui est donc venu passer toute une après-midi à Bréhémont ce qui lui a permis de prendre la mesure des soucis de la commune et d'y répondre à travers quelques assouplissements des règles initiales : *« il a compris que si aucun développement n'était possible, on pouvait faire une croix sur la commune. Il a donc compris notre volonté de continuer à construire et a demandé qu'on lui fasse des propositions de parcelles à bâtir. On a proposé quarante parcelles, treize ont été acceptées, ainsi que la possibilité de réhabiliter des bâtiments de caractère comme les granges sous certaines conditions précises »* (entretien du 20 juillet 2005). Sur ces treize constructions autorisées, neuf avaient déjà été construites en juillet 2005 et, en outre, un certain nombre de granges avaient été réhabilitées. Cette négociation a donc permis à la commune de continuer, certes à un rythme très mesuré, le développement de son bâti, assurant ainsi un certain renouveau en matière de construction et de population. Mais il apparaît que le renouveau démographique que connaît la commune est largement indépendant de ces possibilités finalement accordées par l'Etat. En effet, malgré ces possibilités de construction chichement comptées, la commune a enregistré une croissance démographique relativement forte, passant de 686 habitants en 1990 à 802 au recensement complémentaire de 2004. Cet accroissement s'explique par la transformation de nombreuses résidences qui n'étaient jusque là que secondaires en résidences principales, ces maisons étant souvent rachetées par de jeunes couples qui quittent leurs appartements en location (dans l'agglomération de Tours le plus souvent) pour gagner le périurbain, y trouvant l'opportunité de devenir propriétaire à des coûts raisonnables. Ce constat conduit donc à nuancer l'effet bloquant de l'accroissement démographique des communes concernées par des mesures de restriction de la constructibilité, qui était très redouté par les édiles. Ceux-ci brandissaient en effet le spectre du déclin démographique inévitable, annonciateur de la mort de leurs communes, afin de s'opposer à ces mesures de prévention du risque d'inondation. Or il n'en est rien ! Et de toute façon, pour être quelque peu provocateur, la disparition de petites communes ne serait-elle pas bénéfique dans un pays où l'émiettement communal est si important ? Sur les 36 600 communes françaises, une sur

deux a moins de 400 habitants, ce qui pose de nombreux problèmes que le développement de l'intercommunalité ne résout pas entièrement. Mais c'est faire abstraction du fort attachement des communautés locales aux entités et aux identités communales... Le relatif échec des fusions de communes l'a illustré.

Les grandes villes ne sont évidemment pas en reste dans ce processus de négociation. Tours et Orléans ont ainsi sollicité des assouplissements ponctuels des règles du PPR afin de pouvoir mener à bien des opérations d'envergure jugées importantes. Orléans a ainsi entamé des négociations avec l'Etat afin que les ZAC en cours de montage opérationnel soient exclues des zones A, les zones inondables à préserver de toute urbanisation. C'est ainsi que la ZAC Saint-Marceau, en rive gauche de la Loire, a pu voir le jour. Il ne s'agit pas là d'un cas isolé dans la mesure où, pour les ZAC en cours, les services de l'Etat des différents départements ont retenu le principe du « coup parti » : lorsque des communes avaient déjà fait de gros travaux de viabilisation de terrains dans le cadre de ZAC, celles-ci ont été incluses dans les zones B, déjà urbanisées donc encore constructibles, ce qui permettait de mener à bien ces aménagements. Saint-Jean-le-Blanc, commune de l'agglomération d'Orléans, a également bénéficié de ce principe ce qui lui permet de poursuivre son développement, comme l'explique la responsable de l'urbanisme : *« mais on continue à se développer grâce à une ZAC commencée en 1991 (donc avant l'édiction des mesures réglementaires) qui n'a pas été gelée par le PIG. On s'est assuré, avant d'intégrer la ZAC dans le POS (le 23 juillet 2002) que les règles de départ prévaudraient, qu'on puisse bénéficier d'une emprise au sol plus importante que celle du PPRI. Ça a marché, ce qui a permis de ne pas bloquer totalement notre développement, car l'opération était en cours »* (entretien du 17 février 2005).

Dans l'agglomération de Tours, La Riche a bénéficié de ce principe pour ses deux ZAC (celle du Prieuré et celle des Minimes, où se trouve aujourd'hui un hypermarché), ainsi que La Ville-aux-Dames pour sa ZAC de Fougerolles (où il n'y avait rien au milieu des années 1990 et où se trouve également un hypermarché à présent).

Les normes nationales sont donc en partie adaptées aux situations locales.

2.2.2. Des concessions de l'Etat néanmoins limitées ?

La révision du PIG a donc donné lieu à des modifications non négligeables pour les communes. Il s'agit là d'une forme d'assouplissement par l'Etat des contraintes d'aménagement urbain initialement imposées par le PIG dans la mesure où ces négociations ont permis aux communes de conserver des possibilités de développement urbain. Ces

concessions de l'Etat ont-elles conduit à vider les PPR de leur substance en autorisant finalement ce qu'on tentait d'interdire dans un premier temps ?

Certaines communes n'ont bénéficié d'aucun assouplissement, leurs demandes étant purement et simplement refusées par l'Etat. C'est par exemple le cas de La Chapelle-sur-Loire, petite commune rurale d'Indre-et-Loire emblématique de l'exposition à un fort risque. Elle avait subi d'importantes destructions lors de la crue de référence de 1856 du fait de l'ouverture d'une brèche « large de 180 mètres, [qui] donna passage à un torrent débitant 1800 m³/seconde. Le gouffre creusé par la chute de ce volume d'eau sur la vallée atteignit une profondeur de plus de dix mètres » (Dion, 1961). La municipalité avait déjà viabilisé un lotissement, mais comme les travaux de viabilisation étaient achevés depuis plus de cinq ans sans que les constructions n'aient effectivement vu le jour, les services de l'Etat pouvaient remettre en cause la constructibilité de ces terrains. Ils ont donc été classés en zone A, c'est-à-dire en zone à préserver de toute urbanisation, les rendant ainsi inconstructibles. Le fait que la Chapelle-sur-Loire soit un symbole des ravages de l'inondation de 1856 a ici joué contre sa demande d'assouplissement des zonages du PPRI. Du point de vue de la commune, c'est une décision qui ne va pas sans poser problème : alors qu'elle a peu de moyens, elle a engagé des frais importants pour assurer la viabilisation de terrains dont elle ne peut plus rien faire... Mais ce sont là, en quelque sorte, les « dommages collatéraux » de toute réglementation visant à prévenir un risque. S'il paraît logique que les communes aient un peu de mal à accepter de telles limitations, ces dernières sont parfaitement logiques et cohérentes par rapport aux objectifs nationaux de maîtrise de l'urbanisation en zone inondable.

Dans d'autres communes, si certaines demandes ont été satisfaites, un certain nombre a aussi été purement et simplement refusé. Le cas de Nazelles-Négron, déjà évoqué, montre bien que si la commune a obtenu des concessions de la part des services de l'Etat, elle a cependant été contrainte de renoncer à certains de ses projets, refusés catégoriquement par le préfet. Comme le souligne le maire, « *la commune a trinqué ! Car on avait acheté des terrains pour notre projet [de développement du « village dans la vallée »], ils étaient viabilisés, mais on n'a pas pu s'en servir...* » (entretien du 14 février 2005). Ce n'est pourtant pas faute d'avoir tenté de convaincre le préfet... Le maire s'est ainsi appuyé sur une étude commanditée par le groupe pharmaceutique Pfizer – installé dans la commune, et au poids économique décisif – pour emporter la décision. Cette étude montrait en effet qu'une des parcelles viabilisées que la commune voulait voir ouverte à la construction n'était inondée que très tard en cas de grande crue, et ne l'était pas en cas de crue plus faible. Pourtant, malgré l'utilisation de cet argumentaire fondé sur une étude scientifique (commandée par un acteur

juge et parti !), le maire n'est pas parvenu à convaincre la préfecture. On constate que dans ce processus de négociation, les communes n'hésitent pas à utiliser à l'appui de leurs requêtes d'assouplissements des contraintes du PIG des études de modélisation hydrologique commanditées par des entreprises privées, et dont l'impartialité peut sembler douteuse. Mais on perçoit aussi le peu de crédit que l'Etat leur accorde, s'appuyant sur une expertise publique (ou du moins sous contrôle public) jugée – à tort ou à raison – scientifiquement acceptable. La ville d'Orléans, qui est parvenue à obtenir des concessions, a pourtant dû en faire elle aussi. Il a ainsi fallu déplacer le projet du Zénith (une salle de spectacle comptant 5000 places assises, inaugurée en septembre 1996) : il s'agissait, en le décalant de quelques centaines de mètres, de le faire passer de la zone d'aléa très fort où sa construction était initialement prévue à la zone d'aléa fort. L'Etat refusait en effet catégoriquement de laisser construire cette salle de spectacle en zone d'aléa très fort. Cette attitude de l'Etat a été assez mal ressentie par les responsables municipaux, comme l'illustre l'ironie amère qui affleure dans les propos du responsable de l'urbanisme : *« On a fini par comprendre que l'eau en cas de crue était extrêmement intelligente : elle montait de quatre mètres en zone d'aléa très fort, puis faisait une marche d'1,50 mètre pour passer à la zone d'aléa fort... On a donc calé le Zénith le long de la limite dessinée par l'Etat. On a donc une implantation stupide qui correspond à un trait stupide de l'Etat ! »* (entretien du 27 juin 2007). Si cette limite est jugée « stupide » par le responsable de l'urbanisme, c'est parce qu'il juge que l'effet de seuil induit par la limite cartographique entre deux zones d'aléa est artificiel. Pourtant, l'Etat est ici dans son rôle en interdisant l'implantation d'un tel équipement devant accueillir un public nombreux en zone d'aléa très fort. Ce refus de l'Etat de transiger sur ce point a conduit à implanter la salle de spectacle au bord de la route alors qu'il était prévu originellement de l'implanter en retrait de cet axe routier, ce qui offrait un dégagement destiné à accueillir le public. Cette localisation imposée par la prise en compte du PIG entraîne des contraintes supplémentaires en termes d'infrastructures de transport puisque le passage du tramway a ainsi été rendu plus difficile... mais nullement empêché. Bien que mécontents de ces contraintes, les pouvoirs publics orléanais ont néanmoins intégré le risque d'inondation, à la fois en déplaçant le Zénith, mais aussi en adaptant sa conception au risque d'inondation. Les chaufferies sont ainsi surélevées au-dessus du niveau des Plus Hautes Eaux Connues. De fait, comme l'indique le responsable de l'urbanisme, *« on peut prévoir des projets adaptés aux risques et conçus intelligemment en les modifiant pour tenir compte de la nouvelle réglementation²⁸ »*. Par ailleurs, Orléans a

²⁸ www.cnig.serveur1.net/fiches/63ZInondables.htm

également purement et simplement renoncé à certaines opérations urbaines. Ainsi, dans la partie sud de la ville, de vastes terrains sur lesquels devait être aménagée une zone d'activité ont été rachetés à un promoteur ; la ville y a édifié à la place un vaste complexe sportif comprenant des terrains de rugby et de football.

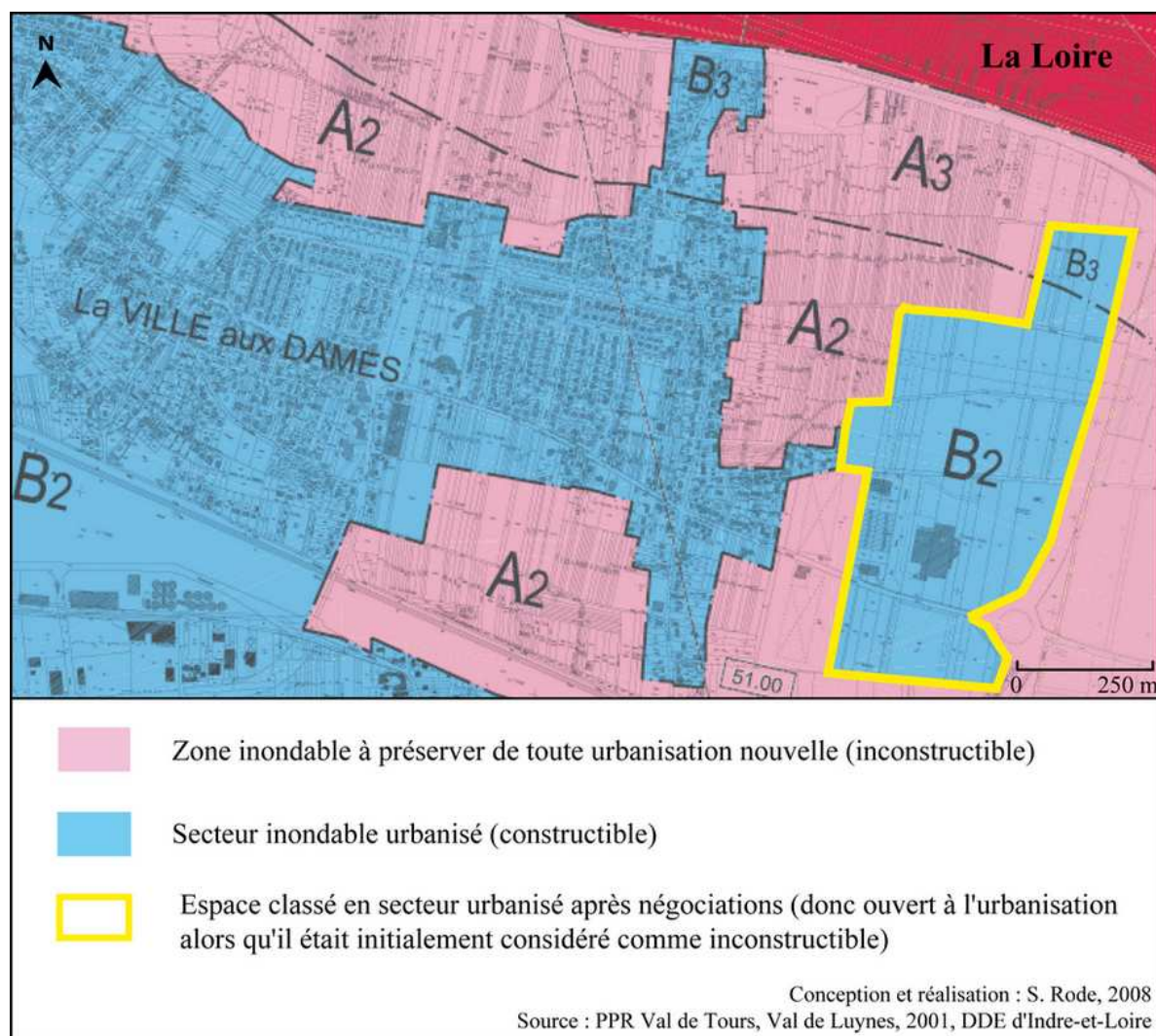
Si concessions il y a effectivement eu, celles-ci demeurent néanmoins limitées et n'empêchent pas les PPR de freiner l'urbanisation des zones inondables. Comme le remarque un représentant des services de l'Etat dans le Maine-et-Loire, dans le département « *on a fait des entorses aux principes. Mais on a défini un plafond : il ne fallait pas que ça augmente les enjeux de plus de 10 % par rapport à l'existant. C'est le lest qu'on a lâché pour pouvoir faire adopter le PPR. Même si ça apparaît comme une grosse concession, c'est quand même une contrainte pour les communes* » (entretien du 27 juin 2007). Certains de nos interlocuteurs au sein des services de l'Etat ont reconnu que l'Etat avait parfois fait des concessions qu'il n'aurait pas dû faire, en raison d'une impréparation ou d'une mauvaise négociation de ses services. Mais, d'une manière générale, les concessions de l'Etat sont demeurées ponctuelles, les Préfets se chargeant d'arbitrer les demandes d'assouplissement formulées par les communes.

2.2.3. Des inégalités de traitement entre communes ?

Dans ce processus d'arbitrage et de négociation, les maires des petites communes se sentent souvent en position de faiblesse dans leur rapport au Préfet, alors que les grandes villes sont perçues comme favorisées par leur poids et leur influence pour peser sur les négociations et obtenir des concessions. L'exemple de Berthenay, en aval de Tours, le montre bien. Comme le souligne le maire, « *on avait des terrains non construits, en dent creuse. Je suis allé voir le Préfet pour qu'il nous autorise à y construire, parce que sinon ça nous faisait des taxes d'habitation en moins. Mais je me suis heurté à un mur ! Il m'a dit que s'il autorisait ça, le PPR se détricoterait. Il a donc été inflexible sur ce point* » (entretien du 20 avril 2006). Une telle intransigeance – si elle est parfaitement logique et salubre de la part du représentant de l'Etat qui souhaite préserver la logique préventive – engendre inévitablement chez les édiles des petites communes en question une grande déception. Aussi surgit assez vite le spectre d'une inégalité de traitement entre communes. « Selon que vous serez puissant ou misérable... », telle est la perception du maire de Berthenay : « *Pour le quartier des Deux-Lions, Tours a obtenu le droit de faire des remblais. Moi je n'ai pas eu le droit de faire ça car je n'ai pas le même poids que le maire de Tours, c'est une évidence !* » (entretien du 20 avril 2006). Une telle perception n'est probablement pas complètement erronée. En effet, les

enjeux économiques, politiques et humains ne sont pas les mêmes dans une grande ville et une petite commune rurale, ce qui peut contribuer à des différences de traitement. Le poids politique des élus de certaines communes joue indéniablement, comme le confirme un représentant des services de l'Etat lorsqu'il dit que si La Ville-aux-Dames, en banlieue est de l'agglomération de Tours, a obtenu des concessions importantes, c'est bien parce qu'il y avait à la tête de la commune « *un sénateur-maire assez dynamique, [qui] a réussi à nous faire lâcher sur des zones mises en zone d'urbanisation future dans son POS qu'on a mis en zone déjà urbanisée* » (entretien du 27 juin 2007). L'examen du PPR illustre très clairement l'ampleur d'une telle négociation à l'échelle de la commune (fig. 3.3).

Figure 3.3 : De l'efficacité de l'entregent politique :
l'assouplissement du PPR de La Ville-aux-Dames



La zone cerclée de jaune, classée dans le PPR en zone déjà urbanisée, n'était en réalité quasiment pas bâtie à l'époque de la réalisation de ce document. Cet espace aurait donc dû, logiquement, être classé en zone inondable à préserver de toute urbanisation nouvelle, et ainsi devenir inconstructible. Mais tel n'a pas été le cas, la commune nourrissant des projets d'urbanisation pour cet espace classé en zone d'urbanisation future dans son POS. Aujourd'hui, cet espace inondable qui n'aurait pas dû pouvoir être construit accueille une grande zone commerciale, laquelle a été réalisée sans aucune adaptation du bâti au risque d'inondation (fig. 3.3 : dans la zone cerclée de jaune, on distingue les emprises importantes du centre commercial). Ce maire influent est ainsi parvenu à obtenir des assouplissements non négligeables du zonage du PPR afin de ne pas entraver l'implantation de grandes entreprises sur son territoire. Dans l'esprit de ce décideur local comme de bien d'autres, le développement économique d'un territoire, bien qu'inondable, passe avant le contrôle de l'usage des sols voulu par l'Etat. Nombre d'élus locaux se sont ainsi efforcés d'user de leur entregent politique pour bénéficier de zonages plus cléments et pouvoir mener à bien des projets d'aménagement et de développement leur tenant à cœur.

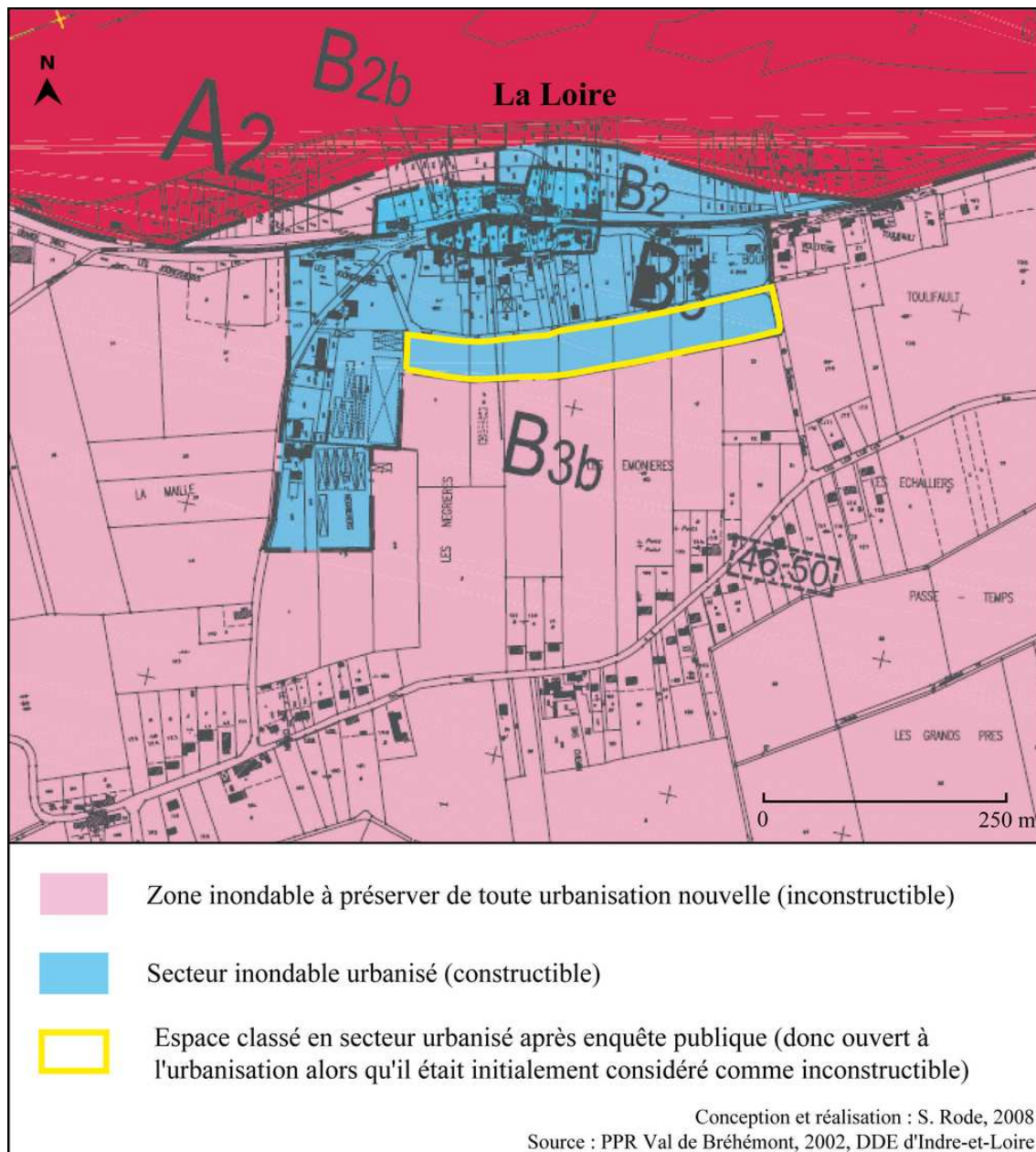
Il faut également ajouter que les grandes villes ont des moyens (techniques, financiers, d'expertise) bien plus importants que les petites communes et qu'elles peuvent donc bâtir des scénarios alternatifs bien plus solides afin d'étayer leurs requêtes. L'exemple d'Orléans est particulièrement éloquent à cet égard : si cette commune est parvenue à obtenir la requalification de certaines zones d'aléa sur son territoire à son avantage, c'est bien parce que ses importants moyens font qu'elle disposait d'outils performants qui lui ont permis d'avancer des arguments solides lors des négociations avec l'Etat. En juin 1994, quand le Préfet du Loiret publie le PIG, la ville d'Orléans vient juste de se doter d'un Système d'Information Géographique (SIG) qui s'est révélé extrêmement précieux. Percevant le PIG comme un acte autoritaire et trop contraignant pour le développement de sa commune, le maire a demandé et obtenu du Préfet de la région Centre deux réunions de concertation sur le projet élaboré par les services de l'Etat. Grâce au SIGOR (Système d'Information Géographique d'Orléans), les services techniques orléanais ont pu établir une série de cartes (de l'occupation des sols et du parcellaire, des secteurs d'aléas, des enjeux) à des échelles plus précises que les plans de l'Etat au 1/25 000^e (1/10 000^e, après étude au 1/2 000^e et au 1/5 000^e). Un gros travail d'étude et de représentation extrêmement précise de la topographie du val a également été effectué. « Une carte au 1/5 000^e des courbes de niveau, et un atlas des points topographiques au 1/2000^e ont pu rapidement être dressés et copie a été donnée aux services de l'Etat pour réétudier la carte d'Orléans initialement dressée. Ces données sont issues d'un plan

photogrammétrique au 1/2 000^e, établi à partir d'une prise de vues aériennes noir et blanc au 1/6 500^e, permettant d'obtenir une meilleure précision altimétrique qu'un plan au 1/2 000^e classique. Cette photogrammétrie numérique sur l'ensemble du territoire communal est d'un grand intérêt et d'une grande utilité pour l'ensemble des services, et est la donnée de référence du SIG décrivant le terrain²⁹ ». C'est sur la base des travaux effectués grâce à ces outils que la commune a pu négocier, lors de la deuxième réunion de concertation, des modifications du PIG. Ainsi, en prouvant que l'altimétrie retenue pour certaines zones dans le PIG était inexacte, Orléans est parvenue à y faire lever les contraintes en matière de constructibilité. Ce sont pas moins de 30 % des surfaces de la version originelle du PIG qui ont ainsi été remises en cause ! Comme le note amusé le responsable de l'urbanisme d'Orléans, « *du coup on a la particularité d'avoir des zones inondables d'aléa 0 (car l'Etat n'a pas voulu totalement se déjuger en les sortant purement et simplement du PIG) !* » (entretien du 27 juin 2007). Il va de soi que de tels outils sont réservés aux communes d'une certaine taille, qui ont les moyens financiers de les acquérir. Faute de moyens, les petites communes ne peuvent mettre en œuvre des argumentaires aussi précis et solides scientifiquement. Elles se trouvent donc à cet égard en position moins favorable que les communes importantes dans le processus de négociation avec les services de l'Etat.

Pourtant, malgré cette attitude *a priori* inflexible du Préfet d'Indre-et-Loire vis-à-vis de la commune de Berthenay, celle-ci a finalement obtenu, elle aussi, quelques concessions : « *Malgré tout, la zone où on peut encore construire a été un peu élargie après l'enquête publique. Il y a en effet eu un grand nombre de réactions à l'enquête publique (qui est une procédure par laquelle on est obligé de passer, et qui n'a généralement pas un grand succès) : quatre-vingt-dix remarques ont été déposées à Berthenay, alors qu'il n'y en a eu que cinq ou six à Tours où tout le monde s'en fout ! Le commissaire enquêteur a recommandé l'extension de la zone à urbaniser (le préfet l'a suivi sur ce point) ainsi que la permission d'urbaniser les dents creuses. Mais sur ce point le préfet ne l'a pas suivi. Résultat : on peut construire environ quinze maisons en plus par rapport au PPR avant enquête publique. Cela correspond à la philosophie de renforcer les noyaux existants, autour du bourg et des hameaux, puisqu'il s'agit d'une zone en bordure du bourg* » (entretien du 20 avril 2006). La zone finalement ouverte à la construction suite à l'enquête publique est cerclée de jaune sur l'extrait de PPR ci-après (fig. 3.4). Il s'agit là d'une bande de terrains vierges située le long du bourg, et dont la construction aura pour effet d'étoffer latéralement le bourg de Berthenay.

²⁹ www.cnig.serveur1.net/fiches/63ZInondables.htm

Figure 3.4 : De l'efficacité de la mobilisation de la population :
l'assouplissement du PPR de Berthenay



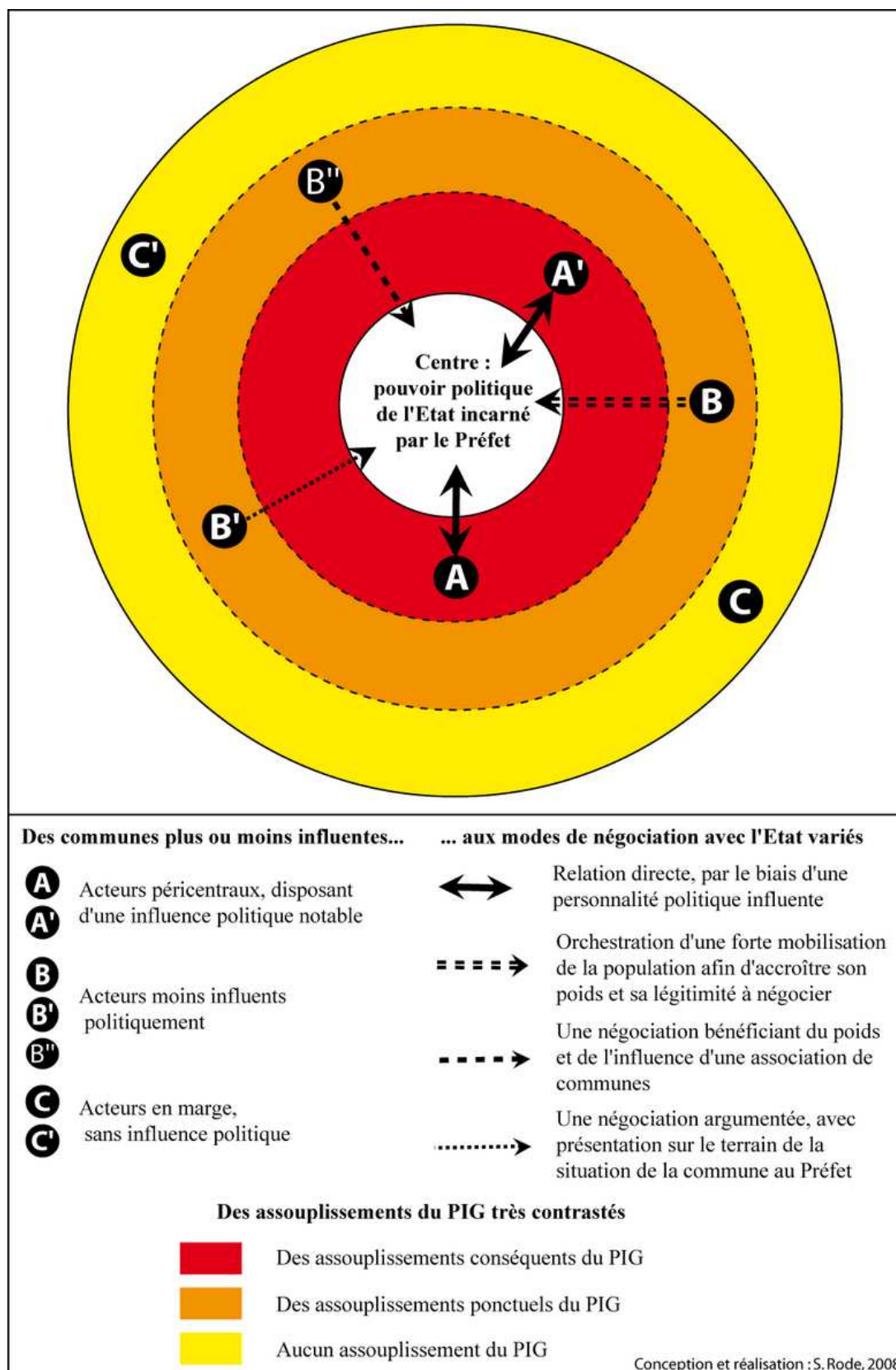
Selon le maire ces concessions seraient en partie le fruit de la forte mobilisation de la population de la commune. Certes, il considère bien n'avoir pas le même poids politique que Tours, mais la population a su se mobiliser afin de manifester son inquiétude et ainsi « arracher » quelques concessions par rapport au PPR initial (même si celles-ci demeurent très limitées, le maire jugeant les possibilités de développement de la commune « quasi-nulles »). Alors que, d'une manière générale, les « enquêtes publiques qu'exige la procédure PPR [...] attirent très peu les citoyens » (Pigeon, 2007), dans cette commune ceux-ci se sont fortement mobilisés, conscients des enjeux de développement communal futur liés à cette procédure.

Pourtant, toutes les communes n'ont pas bénéficié de tels assouplissements. Comme le souligne le maire de La Chapelle-aux-Naux, petite commune rurale d'environ 500 habitants située un peu en aval de Berthenay, *« on veut bien admettre qu'il faille maîtriser le développement de l'habitat. Mais il y a différentes politiques qui s'appliquent : Saint-Pierre, Tours pour les Deux Lions, même Berthenay, ont eu des dérogations, ça pousse comme des champignons ! Donc on se dit qu'il y a deux poids deux mesures... Nous on n'a eu aucune dérogation, ce qui n'est pas très satisfaisant pour ceux qui restent sur le bord de la route... Il n'y a pas de cohérence ! Alors que Saint-Pierre ou La Ville-aux-Dames sont les endroits les plus vulnérables, c'est là qu'il y a des entorses aux principes. Et c'est ici, à la campagne, qu'on applique des mesures contraignantes, comme pour se dédouaner du développement maintenu dans l'agglomération de Tours »* (entretien du 20 avril 2006). Ces deux exemples mettent parfaitement en lumière l'opposition entre villes et campagnes dans cette capacité à négocier avec les services de l'Etat, et témoignent d'un sentiment d'injustice de la part des maires des petites communes rurales, qui se sentent sacrifiés sur l'autel du développement urbain. Pourtant, les propos du maire de La Chapelle-aux-Naux révèlent également d'autres conflits, non plus entre villes et campagnes cette fois, mais au sein même des communes rurales. Il souligne en effet que la commune voisine, certes un peu plus importante démographiquement (Berthenay compte 699 habitants en 2009, contre 522 pour La Chapelle-aux-Naux) et un peu plus proche de Tours, est parvenue à obtenir des dérogations. Ici, l'argument du poids plus important des communes urbaines et des enjeux supérieurs dans celles-ci par rapport aux communes rurales ne peut être utilisé. Le maire de La Chapelle-aux-Naux ne semble d'ailleurs pas comprendre pourquoi Berthenay a connu un sort différent de celui de sa commune... En réalité, l'explication est simple : c'est vraisemblablement la mobilisation forte de la population et des édiles de Berthenay qui a permis à cette commune de bénéficier de quelques assouplissements. Un dernier exemple confirme le caractère décisif à la fois de la mobilisation d'une commune et de l'appartenance à une structure permettant d'avoir un poids et des moyens plus importants qu'une petite commune qui demeurerait isolée. Il s'agit de la commune de Saint-Genouph, petite commune périurbaine comptant 1005 habitants en 2009, située à l'extrémité ouest de l'agglomération tourangelle et membre de la communauté d'agglomération Tour(s)plus. Si la commune a attaqué le PIG devant le tribunal administratif et a perdu, de l'aveu même du maire *« ça nous a permis d'avoir un POS moins restrictif qu'au départ. Avec le PIG, plus aucune construction n'était possible ! Mais du fait de notre mobilisation dans le cadre de l'Association [de défense des communes riveraines de la Loire et autres cours d'eau], le PPR nous a rajouté quelques possibilités de construction.*

On a demandé à l'Atelier d'urbanisme [de l'agglomération de Tours] de regarder notre POS en détail pour faire des propositions de parcelles. D'environ vingt maisons possibles dans le PIG, on est passé à soixante-dix ou quatre-vingts ! » (entretien du 27 avril 2006). On le constate, le bilan de la mobilisation active de cette commune dans le cadre d'une association très combative est loin d'être négligeable. Le président de l' « Association de défense des communes du Val d'Authion » souligne lui aussi l'importance de cette mobilisation collective, qui donne davantage de poids et de crédit aux demandes formulées par chaque commune : *« on a négocié commune par commune, mais avec le poids de l'association derrière »* (entretien du 21 juin 2007). Pourtant, la prise en compte du risque d'inondation en pâtit. Ces mobilisations soulignent finalement que pour les responsables municipaux le risque demeure bien lointain et hypothétique. Ce qui prime à leurs yeux, c'est la poursuite de leur développement de manière quasi inchangée. Il s'agit de minimiser autant que possible l'impact de la politique préventive de l'Etat sur leur développement.

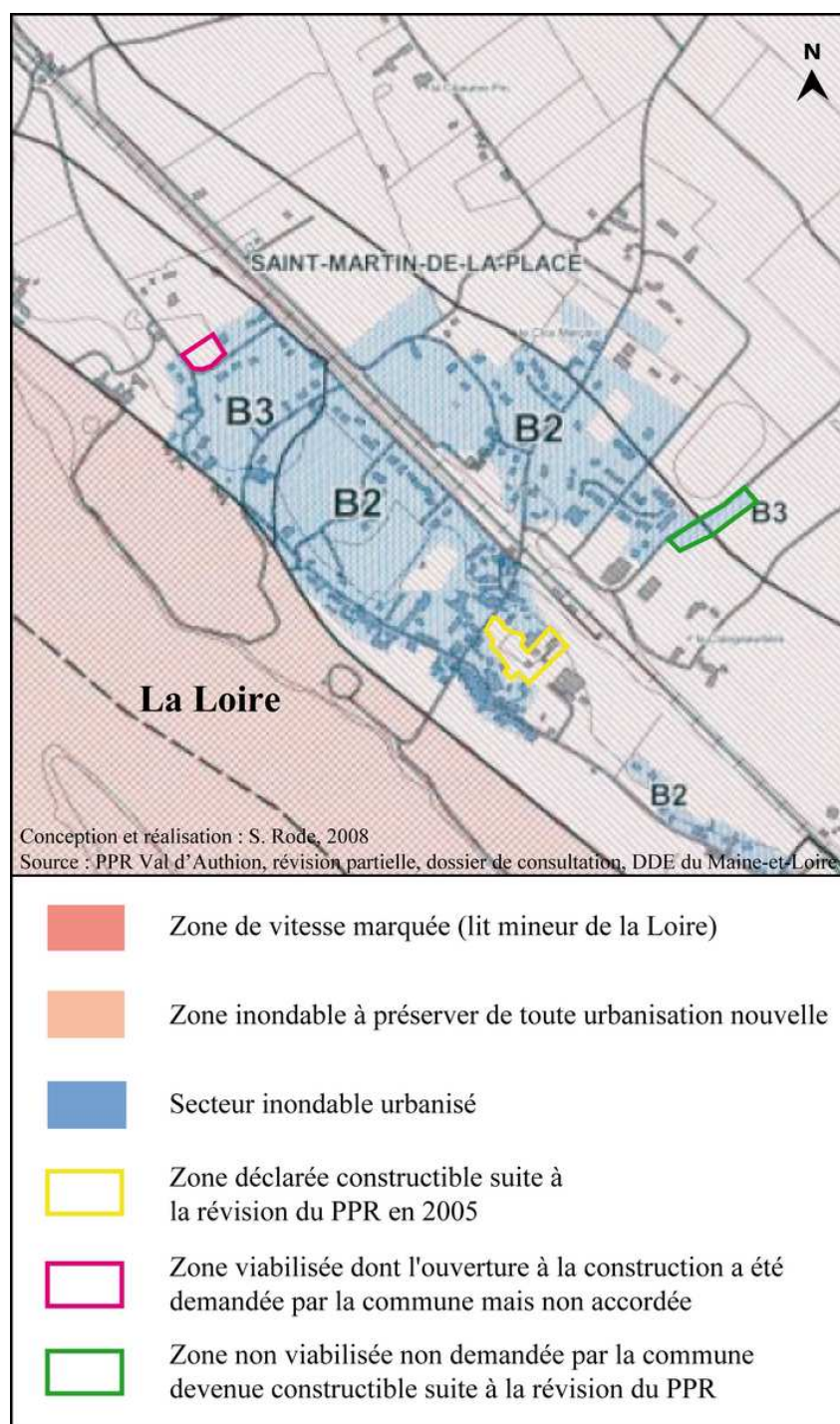
Ces quelques exemples mettent en exergue les inégalités entre acteurs municipaux en termes de ressources (aussi bien matérielles que symboliques) et de capacité à se mobiliser, soulignant ainsi que « plus un acteur a de pouvoir, plus il est à même de mettre en œuvre des stratégies favorables à ses intérêts ou à ses représentations » (Martinais *et alii*, 2006). D'une manière générale, l'importance des concessions obtenues par les différentes communes semble obéir à un gradient centre-périphérie (fig. 3.5). Les communes dont les édiles sont les plus influents politiquement sont parvenues à obtenir des assouplissements conséquents. Les communes qui n'ont pas cette capacité à obtenir des concessions grâce à leurs liens directs avec le préfet ont employé différents moyens visant à accroître leur poids politique et leur légitimité à réclamer des concessions, avec des résultats non négligeables. Enfin, les petites communes, souvent rurales et relativement isolées, qui ne disposent d'aucune influence politique, n'ont entrepris aucune démarche pour obtenir des assouplissements du PIG. L'éloignement et l'isolement spatial semblent entraîner une marginalisation politique, intériorisée par les maires de ces petites communes rurales. L'inégale influence politique des élus communaux et leur inégale capacité à se mobiliser apparaît donc comme une clef essentielle à la compréhension des concessions éminemment variables obtenues par les différentes communes.

Figure 3.5 : Négociation du risque et influence politique des acteurs locaux :
un gradient centre/périphérie



Pourtant certaines communes, même lorsqu'elles obtiennent quelques concessions, manifestent une forme d'incompréhension vis-à-vis des choix de l'Etat, souvent jugés peu lisibles et peu cohérents. A Saint-Martin-de-la-Place par exemple, dans le Val d'Authion en aval de Saumur, comme le rapporte le maire « *on avait des terrains dans le bourg qui étaient viabilisés et où il y avait déjà l'assainissement mais ils ont été refusés, alors que les terrains accordés n'étaient pas viabilisés ! On a eu du mal à comprendre* » (entretien du 5 juin 2007).

Figure 3.6 : Le PPR de Saint-Martin, des choix générateurs d'incompréhensions



Au vu de ces différences de traitement entre communes et de décisions souvent peu lisibles, se pose la question de l'atteinte des objectifs fixés par la loi Barnier. Dès lors que certaines communes semblent avoir bénéficié de passe-droits, comment prétendre faire appliquer la politique préventive de l'Etat de manière uniforme à l'échelle de la Loire moyenne ? *A contrario*, n'est-il pas souhaitable que l'Etat soit capable d'adapter sa politique en fonction de la diversité des réalités locales ?

2.2.4. L'échelle locale contre celle du bassin : la négation des principes du Plan Loire Grandeur Nature ?

Ces négociations locales ne conduisent-elles pas à une quasi négation des grands principes préventifs de la loi Barnier et du Plan Loire Grandeur Nature ? N'y a-t-il pas contradiction entre les principes généraux affichés à l'échelle du bassin de la Loire et les entorses à ces principes qui se multiplient à l'échelle locale ? Cela pose la question de l'échelle pertinente de la gestion du risque d'inondation.

L'échelle communale s'avère importante et l'implication des acteurs locaux cruciale en matière de sensibilisation de la population au risque d'inondation, de construction d'une culture du risque, comme nous le montrerons aux chapitres 4 et 5. L'échelle communale n'est donc pas dénuée de toute pertinence en matière de prévention du risque d'inondation. Mais, par nature, l'aléa dépasse les découpages communaux. De fait, « en matière de contrôle de l'occupation du sol en zone à risque, la commune apparaît comme un cadre territorial trop restreint qui ne permet pas de répartir les activités et la population suivant le degré d'exposition au risque » (Vinet, Meschinot de Richemond, 2005). La mise en place des PPR à l'échelle communale tend ainsi à « pérenniser une situation asymétrique entre les communes » (Beaurain, Longuépée, 2006) qui favorise le chacun pour soi et entrave la mise en œuvre d'une gestion commune et solidaire du risque d'inondation. Les intercommunalités peuvent jouer à cet égard un rôle précieux, notamment pour la réduction de la vulnérabilité, en répartissant populations et activités à une échelle supra communale. Comme l'affirment Eliane Propeck-Zimmermann et Thierry Saint-Gérand (2003) « gérer le risque à travers sa dimension territoriale conduit à envisager des aires fonctionnelles d'activité socio-économique, c'est-à-dire des entités territoriales à l'intérieur desquelles les différents secteurs fonctionnent en complémentarités et interdépendance ». Faute d'avoir intégré cette logique, de nombreuses communes, sous les pressions conjuguées de facteurs économiques et politiques liés au développement local, négocient les zonages avec les services de l'Etat. Cela débouche parfois sur des zonages réglementaires fort éloignés des spécificités de l'aléa. Nous

mesurons ainsi l'inadaptation du cadre communal. C'est pour remédier à ces problèmes que, depuis la loi sur l'eau de 1992, le bassin versant a été peu à peu promu comme un cadre pertinent de gestion de l'eau en général et des inondations en particulier. Il est significatif de constater que le Plan Loire Grandeur Nature, qui voit le jour en 1994, se place à l'échelle de l'ensemble du bassin versant. Il s'agit, par des actions envisageant le bassin dans sa globalité, de gérer l'eau au plus près des logiques hydrauliques. Pourtant, si les principes du Plan Loire Grandeur Nature sont affirmés et doivent être mis en œuvre à l'échelle du bassin, les multiples réactions qui se développent à l'échelle locale dans presque toutes les communes conduisent à remettre largement en cause ces principes. L'activation des « égoïsmes » locaux joue contre l'idée de prévention. Les intérêts particuliers semblent l'emporter sur l'intérêt général. En effet, « la longue marche de l'intercommunalité depuis un siècle s'est caractérisée par des formes minimalistes de coopération sans solidarité fiscale, ce qui suppose la persistance d'une concurrence entre communes » (Cabannes, 2000). En matière de gestion du risque d'inondation, cette concurrence s'avère fort dommageable puisque chaque commune, redoutant d'être handicapée par rapport à ses voisines et de voir son attractivité sur les populations et sur les entreprises faiblir, s'efforce de négocier des assouplissements de la réglementation, des révisions de zonages. La préoccupation principale de la plupart des communes est ainsi de poursuivre leur développement de manière inchangée. Par ailleurs, « il manque un mécanisme articulant les zones soumises à risques et celles qui ne le sont pas ; ces mécanismes permettraient d'accroître une forme de solidarité entre ces zones » (Domenach, Marc, 1998). L'esprit du Plan Loire Grandeur Nature et de la loi Barnier sont ainsi mis à mal. Du fait de ces multiples négociations, certains estiment, pour reprendre des termes utilisés par un juriste à propos du contrôle de l'urbanisation en montagne, que « la norme est contrainte par la situation locale plus qu'elle ne contraint véritablement » (Billet, 2003).

Pourtant, si l'État a fait un certain nombre de concessions, les communes ont, elles aussi, dû faire des efforts. Selon une personne chargée des PPR à la Préfecture d'Indre-et-Loire, si chacun a fait un pas vers l'autre, il semble finalement que les communes aient fait davantage de concessions. Comme le souligne un représentant de l'Etat, « *quand on se réfère aux POS qui étaient en train de se faire à l'époque, on se dit qu'on revient de loin, on a supprimé des dizaines et des dizaines de zones d'urbanisation future* » (entretien du 27 juin 2007). Ce qui signifie que les communes ont dû consentir des efforts significatifs et renoncer à certains projets. Elles ont notamment dû renoncer à un développement pensé en termes quantitatifs au profit d'un développement plus qualitatif. Saint-Pierre s'est ainsi fixé un maximum de 20 000 habitants, ce qui correspond, comme le précise le maire, à « *un simple*

renouvellement de la population, pour permettre une densification du centre-ville et avoir une urbanisation plus conforme à Saint-Pierre. Mais nous ne sommes pas des forcenés de la densité » (cité par Rode, 2001). Mais Saint-Pierre, contrairement à Bréhémont, a vu sa population diminuer entre le recensement de 1990 et celui de 1999, passant de 17 947 à 15 773 habitants. Cette baisse a inquiété vivement les responsables municipaux qui, dans leur politique d'aménagement du territoire communal, ont donc été contraints de concilier la prise en compte du risque d'inondation – dont ils ont pris conscience de la gravité – et l'attraction de nouvelles populations afin d'enrayer ce déclin démographique – ce qui leur apparaît comme une question de survie même de la commune et de son dynamisme. L'incompréhension des débuts, qui résultait du choc de deux représentations dissonantes du risque d'inondation, a ainsi fait place à un réel compromis et à une volonté de prendre en compte le risque d'inondation dans l'aménagement des territoires de manière plus constructive (cf. chapitre 7). Les propos du maire de Bréhémont sont symptomatiques de ce type d'évolution de la représentation du risque d'inondation et de la politique préventive : *« J'ai eu un premier temps de révolte par rapport à la démarche de l'Etat. Ensuite, l'Etat a assoupli sa position et moi j'ai compris la position de l'Etat. J'ai complètement changé d'avis après un moment de révolte »* (entretien du 20 juillet 2005). Du côté des services de l'Etat également on partage ce constat d'une évolution positive vers plus de compréhension mutuelle : *« On est passé d'une phase de contentieux à une phase d'écoute mutuelle et de collaboration »* (entretien du 27 juin 2007 avec un représentant des services de l'Etat). Un tel résultat n'a pu être obtenu qu'au terme d'une longue construction partenariale d'une représentation commune du risque d'inondation et des mesures à mettre en œuvre afin de le prévenir. Il s'agit là d'un long travail d'acculturation progressive de l'ensemble des acteurs de la gestion du risque.

Nous pouvons aussi penser qu'un certain nombre d'assouplissements comme ceux évoqués étaient nécessaires afin de faire accepter le principe même de la prévention du risque aux communes. En effet, comme le dit le responsable de l'urbanisme d'Orléans, *« les quelques négociations nous ont permis d'avoir une réglementation gérable, à partir de là on est devenu de très bons élèves »* (entretien du 27 juin 2007).

Nous mesurons à quel point la détermination des niveaux d'aléa et la délimitation des espaces à risque, loin de s'imposer comme d'incontestables évidences scientifiques, sont en réalité l'objet de multiples compromis au terme d'âpres négociations entre acteurs de la gestion du risque. Un de nos interlocuteurs énonce on ne peut plus clairement cette vérité : *« Le PPR est le résultat d'un compromis entre les contraintes inondation défendues par l'Etat*

et la volonté de la Ville de réaliser à cet endroit un quartier dans les dix ans à venir » (entretien du 25 juin 2009 avec le responsable de la cellule risques majeurs à la communauté d'agglomération d'Angers). En effet, la prise en compte du risque d'inondation ne peut se passer d'une certaine adaptation à la réalité sociale des territoires, révélant ainsi les limites d'une approche purement technique, comme l'a bien montré Emmanuel Martinais à propos du risque industriel (Martinais, 1996). Pourtant le constat de telles négociations, qui a valeur générale – Magali Reghezza (2006) a ainsi montré qu'il en allait de même en Ile-de-France, Jean-Yves Bonnard (2006) dans le bassin versant de l'Oise –, ne se révèle qu'au terme d'une analyse attentive des mécanismes de gestion du risque à l'œuvre. C'est en particulier au travers d'entretiens auprès des acteurs locaux que ces négociations multiples peuvent être saisies. Ainsi, la plupart des maires ou techniciens municipaux interviewés n'ont nullement caché ces négociations, les jugeant parfaitement justifiées, et se montrant même fiers de leur mobilisation et des fruits qu'elle a pu porter. Si les élus jugeaient légitime de mener toutes ces négociations, c'est aussi parce qu'ils jugeaient que l'Etat, après avoir délivré de nombreux permis de construire en zone inondable jusqu'en 1982-1983 et les lois de décentralisation, était particulièrement mal placé pour tout à coup leur enjoindre d'arrêter de le faire.

2.3. Une volonté d'harmonisation de la cartographie réglementaire à l'échelle de la Loire moyenne

La prescription, l'élaboration et l'approbation des PPRI se font sous l'autorité du préfet de département. Ces documents sont donc fortement soumis à la logique des découpages administratifs, ce qui peut entraîner des distorsions entre départements dans leur établissement. Jean-Yves Bonnard met en lumière dans sa thèse ces nombreuses disparités au sein du bassin de l'Oise. Il souligne ainsi des choix du niveau de référence, du découpage réglementaire et de la représentation cartographique extrêmement hétérogènes entre communes, procédant « souvent de l'arbitraire » (Bonnard, 2006). Un tel constat ne semble pas de mise en ce qui concerne les PPRI Loire tout au long de la Loire moyenne. L'ensemble des PPRI Loire approuvés dans les cinq départements traversés par la partie moyenne de la Loire a ainsi été conçu à partir des mêmes références et des mêmes principes. S'ils ne sont pas strictement identiques, un souci d'harmonisation a néanmoins prévalu, afin de donner une cohérence d'ensemble à ces PPRI ligériens. Cette cohérence a été obtenue grâce à une collaboration entre les services des différents départements traversés par la Loire moyenne. Un Groupe d'Echange des Gestionnaires de l'Urbanisme en Zone Inondable a ainsi vu le jour,

sorte de club d'échange informel visant à harmoniser les pratiques afin d'éviter de trop grandes disparités entre les PPRI de la Loire moyenne. Selon les dires d'un membre de la DDE d'Indre-et-Loire, ses collègues du Maine-et-Loire, travaillant sur leur PIG, ont souhaité qu'ils se rencontrent et se coordonnent. Petit à petit cette concertation s'est étendue aux autres départements, jusqu'à dépasser le périmètre de la Loire moyenne puisque le département de la Sarthe a souhaité se joindre à ce groupe d'échange. Le secrétariat de ce groupe a ensuite été repris par la Direction Régionale de l'Équipement, avant que la personne qui s'en occupait ne parte à la DIREN Centre, emmenant cette fonction avec elle. On est donc progressivement passé d'un groupe d'échange informel à une forme d'institutionnalisation, la DIREN se chargeant de donner des orientations générales afin que la trame initiale des PPR soit identique dans les différentes communes des différents vals.

Ainsi, la cote de référence utilisée en Loire moyenne est la crue de 1856, crue centennale correspondant aux Plus Hautes Eaux Connues. Cette référence est valable jusqu'aux Ponts-de-Cé, dans le Maine-et-Loire. En aval du pont de cette commune, la crue de référence est celle de 1910, mais on sort là de la Loire moyenne.

En matière de représentation cartographique également, l'unité est de mise. Ce sont des assemblages cadastraux qui ont été utilisés, à l'échelle 1/10 000^e, en faisant des zooms au 1/5000^e dans les zones urbanisées afin d'obtenir un niveau de précision supérieur dans la réalisation du zonage. L'intitulé des zonages et les choix sémiologiques sont issus d'un croisement entre les codes des PSS (que l'élaboration des PPRI ligériens revenait à réviser) et des PER (qui n'existaient pas sur le cours de la Loire, mais que les techniciens connaissaient). Les couleurs bleue et rouge sont reprises des PER (dans lesquels les zones rouges étaient inconstructibles et les zones bleues constructibles sous réserve de mettre en œuvre des travaux). « L'atout de cette gamme de couleur réside dans la connotation très forte de ce code dans notre société, le rouge signifiant un danger, et le bleu évoquant la présence d'eau » (Bonnard, 2006). Les zones inondables à préserver de toute urbanisation nouvelle (représentées dans les PPR par des degrés de rouge selon le niveau d'aléa) ont été appelées zone A (qui désignait dans les PSS la zone comprise entre les digues). Les zones inondables déjà urbanisées (représentées dans les PPR par des degrés de bleu) ont pour leur part été baptisées zone B (qui désignait dans les PSS la zone protégée par des digues). L'appellation en zones A et B est donc reprise des PSS, mais avec une signification très différente, tandis que les couleurs sont issues des PER.

Pourtant, les PPRI ligériens présentent néanmoins quelques différences, notamment pour ce qui est des prescriptions réglementaires. Ces différences tiennent à l'adaptation au

contexte propre à chaque département (même si la pertinence d'un tel découpage administratif en matière d'aléa naturel est contestable). Comme le souligne un responsable de l'élaboration des PPRI à la DDE du Maine-et-Loire, « *les règlements ont été adaptés au contexte du Maine-et-Loire, personnalisés si je puis dire, mais à partir d'une trame initiale identique* » (entretien du 27 juin 2007). A Orléans par exemple, la réglementation a été adaptée au contexte local. Pour l'étroit liseré inondable en rive droite de la Loire correspondant au centre-ville et aux quais, une réglementation spécifique a été mise au point après négociation. Les terrains peuvent y être constructibles sans être soumis aux COS de 20 ou 30 % normalement imposés en zone d'aléa fort et très fort, à condition que les bâtiments soient transparents à l'eau, c'est-à-dire qu'ils n'entravent pas la circulation de l'eau de la Loire en crue.

Photo 3.2 : A Orléans, immeubles récents adaptés à l'inondation
sur les quais en rive droite de la Loire



Photographies : Sylvain Rode, 2006

Le rez-de-chaussée de ces petits immeubles n'est ni habité ni fermé mais constitue le parking, celui-ci étant séparé de la rue par des grilles à claires-voies et non par des murs pleins afin de permettre la circulation de l'eau (photo 3.2, flèches bleues) en cas d'inondation. Les appartements sont situés au premier étage et au-dessus. Ces constructions illustrent la réglementation spécifique qui a été négociée par la municipalité d'Orléans pour son front de

Loire en rive nord. Comme le souligne le responsable de l'urbanisme, « *on a vraiment une règle spéciale au Nord de la Loire, ce qui nous a permis de sauver notre front de Loire* » (entretien du 27 juin 2007). Là encore, un fort enjeu urbanistique (la préservation d'un front de Loire urbain bâti en continu) a conduit la ville d'Orléans à solliciter des inflexions de la réglementation en sa faveur. Néanmoins la différence – de taille – par rapport à la plupart des autres cas d'assouplissement des règles initiales évoqués précédemment est qu'ici l'aléa inondation est pris en compte à travers une adaptation du bâti. La charge financière de ces adaptations du bâti incombe au constructeur. Il est en effet de sa responsabilité de construire conformément aux règles d'urbanisme.

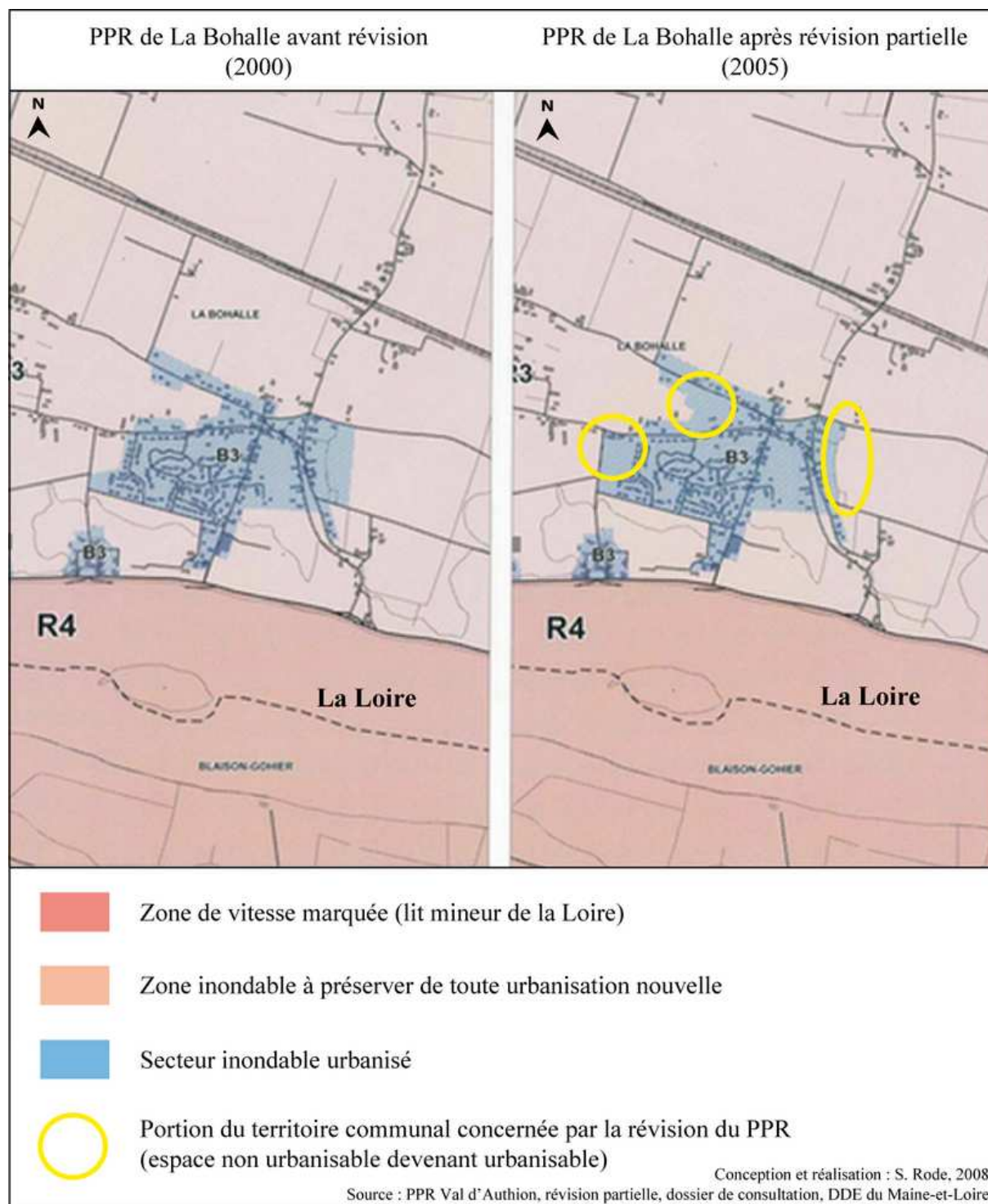
Nonobstant ces petites différences réglementaires et d'infimes nuances cartographiques (cf. la zone d'aléa 0 dans le PPRI d'Orléans évoquée *supra*), l'harmonisation des PPRI Loire débouche donc sur des documents d'une même facture d'ensemble, ce qui révèle une volonté louable de cohérence des PPRI à l'échelle de la Loire moyenne. Cela contribue probablement à favoriser l'impression de cohérence de la politique réglementaire de l'Etat, en lui donnant une lisibilité d'ensemble et en répondant au souci d'uniformisation des documents relatifs aux risques dont procédait la loi Barnier.

Mais n'est-ce pas aussi une manière de masquer, sous une similitude apparente des documents réglementaires, les différences de traitement avérées selon les départements et entre communes (issues des négociations précédemment évoquées) ? Alors que dans le bassin de l'Oise les PPRI, très hétérogènes, reflètent voire mettent en exergue les différences de traitement entre communes et entre départements (Bonnard, 2006), sur les bords de la Loire moyenne c'est l'inverse qui se produit : du fait de PPRI identiques, ces inégalités de traitement, pourtant bien réelles, sont camouflées. L'esprit de la loi Barnier devant théoriquement s'appliquer à tous selon les mêmes modalités, des documents cartographiques identiques tout au long de la Loire moyenne peuvent ainsi accréditer l'idée d'une égalité de traitement. Mais en réalité il n'en est rien et tout s'est joué avant le bouclage de ces documents puisque les PPR ligériens sont pour la plupart la simple reprise des PIG. Comme nous l'avons vu, c'est lors de l'élaboration de ces PIG que des négociations serrées ont eu lieu entre les communes et les services de l'Etat afin d'adapter ces documents aux projets des élus.

Pourtant, les PPR, une fois approuvés, ne sont pas immuables. Des modifications peuvent en effet y être apportées *a posteriori*. C'est la procédure de révision définie dans l'article 8 du décret du 5 octobre 1995. Dans le Maine-et-Loire, une consultation des communes a ainsi été organisée en 2004, soit après environ cinq ans de pratique d'application des PPR, afin de recenser les erreurs topographiques ou d'appréciation de la délimitation des

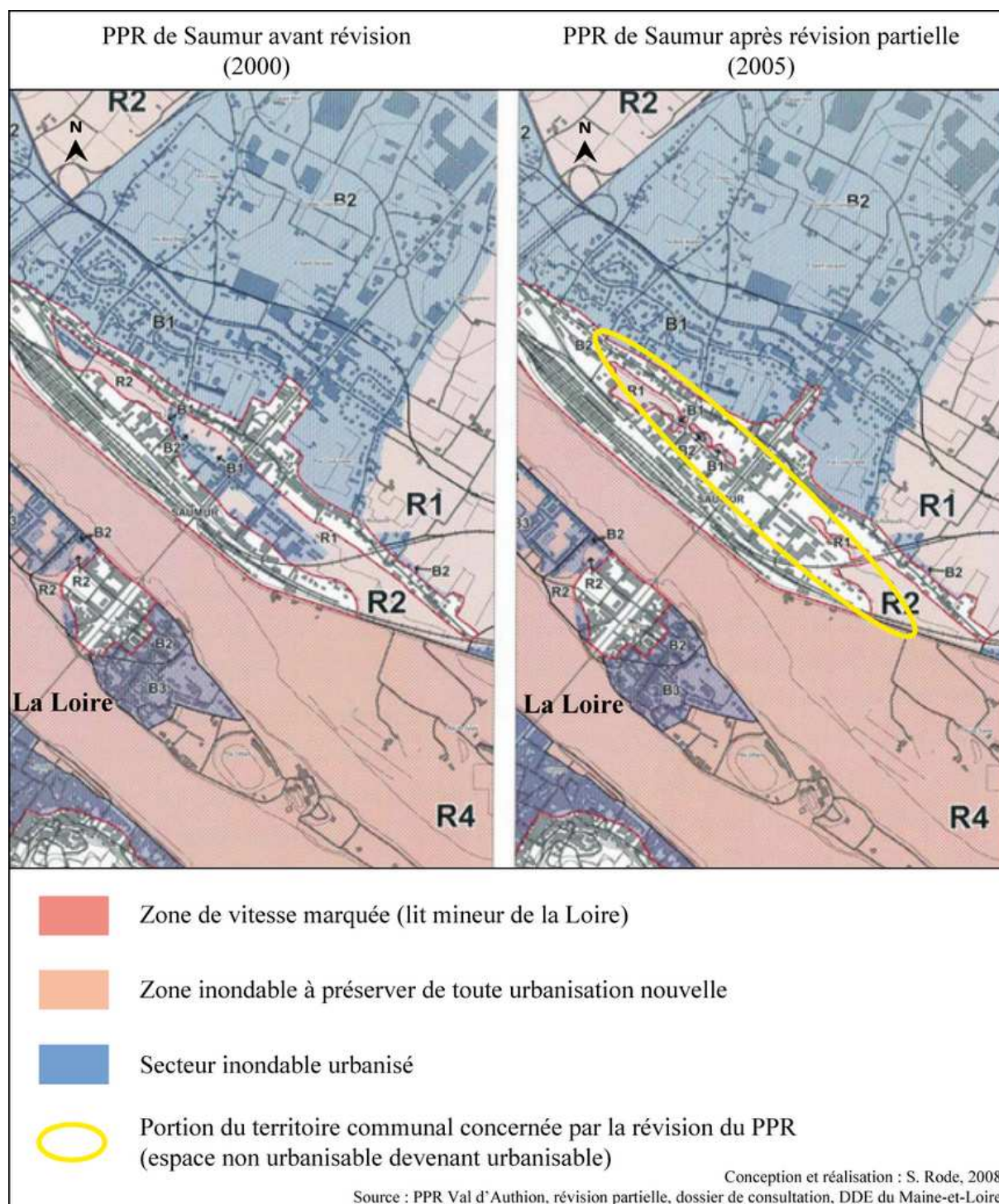
zones urbanisées. Celle-ci a débouché sur un certain nombre de révisions du PPRI du Val d'Authion allant dans le sens d'un assouplissement des contraintes imposées aux communes. Certains espaces ont été requalifiés, c'est-à-dire qu'ils ont changé de catégorie au sein du zonage du PPR, ouvrant ainsi de nouvelles possibilités d'urbanisation aux communes.

Figure 3.7 : Les révisions du PPR de La Bohalle



C'est le cas pour La Bohalle, où trois zones auparavant rouges sont devenues bleues (fig. 3.7 : les zones cerclées de jaune sur l'extrait de PPR, qui représentent 20 100 m²) c'est-à-dire que d'inconstructibles elles sont devenues constructibles sous certaines conditions, cela étant compensé par le mouvement inverse en dehors du bourg, à la Sablonnière, où une zone bleue de 19 000 m² repasse en zone rouge d'aléa 3.

Figure 3.8 : Les révisions du PPR de Saumur



Par ailleurs, certains espaces sont purement et simplement sortis du PPR comme à Saumur (fig. 3.8 : zone cerclée de jaune). De fait, l'utilisation d'un MNT a permis de confirmer que l'altimétrie de l'essentiel du secteur compris entre la rue de la Croix-Verte et la ligne SNCF est supérieure à la cote de vingt-huit mètres, alors que la cote des Plus Hautes Eaux Connues reconstituées au droit de ce quartier est d'environ 27,25 mètres. D'où cette décision, logique mais spectaculaire et rare, de sortir purement et simplement presque tout ce secteur du PPR.

Au total, six communes ont bénéficié de cette révision du PPR du Val d'Authion.

Conclusion du chapitre 3

La détermination des espaces à risque, loin de répondre uniquement à de stricts critères scientifiques, renvoie en réalité à une logique de négociation et de compromis entre l'intérêt public – prévenir le risque d'inondation grâce à un meilleur contrôle de l'usage des sols – et la volonté locale de développement – attirer de nouveaux habitants, de nouvelles entreprises, construire davantage d'équipements. Nombre d'élus se sont ainsi employés à négocier des zonages qui soient les moins pénalisants possibles, qui épargnent leurs projets en cours ou à venir. Si l'expertise scientifique – avec ses imperfections et ses incertitudes, ce qui a ouvert la porte à un certain nombre de contestations – a bien constitué le socle de la délimitation des espaces à risques et de la détermination des niveaux d'aléa, le zonage final, négocié, s'écarte assez sensiblement du zonage scientifique.

Cette importance des processus de négociation entre l'Etat et les collectivités locales semble illustrer un changement de fond en matière de mise en œuvre des politiques publiques en France. « Dans un pays comme la France, où l'Etat s'est historiquement fortement différencié de la société civile, l'expertise reste encore principalement un monopole de l'administration et notamment des ingénieurs. C'est l'Etat qui détient le pouvoir de déclencher des procédures dans lesquelles il recourt de manière très contrôlée aux compétences spécialisées d'experts qui, dans leur écrasante majorité, font partie du personnel administratif. Aux Etats-Unis, au contraire, où cette différenciation entre Etat et société civile est beaucoup moins affirmée, les pouvoirs publics ne sont en principe qu'un des acteurs parmi d'autres d'une procédure d'expertise scientifique « destinée à permettre l'expression de différents intérêts et le règlement concerté de problèmes pour lesquels n'existent pas de simples solutions techniques : elle s'inscrit dans une volonté instituée de transparence ». La situation américaine correspond ainsi à ce que Jürgen Habermas appelle le « modèle pragmatique de décision³⁰ » : un mode de régulation spécifique conférant une large place à la négociation entre décideurs, hommes de terrains, scientifiques et opinion publique » (Theys, Kalaora, 1998). Le processus de construction du risque d'inondation qui vient d'être analysé dans ce chapitre s'intègre parfaitement dans le cadre théorique élaboré par Jürgen Habermas, et rappelé ci-dessus par Jacques Theys et Bernard Kalaora. En effet, la démarche relativement

³⁰ « J. Habermas distingue trois modèles de relation entre le scientifique (ou l'expert) et le politique : le modèle décisionniste, où le pouvoir de décision appartient au politique ; le modèle technocratique, où c'est l'inverse ; et enfin le modèle pragmatique, où la décision est négociée entre l'un et l'autre. »

rigide des PIG mise en œuvre par l'Etat renvoie à ce modèle français de la prise de décision, dans lequel l'Etat et ses représentants sont les acteurs centraux, et où la concertation n'est pas intégrée comme une étape incontournable de la démarche. Comme le souligne l'ancien responsable de l'élaboration des PPR à la Direction Départementale de l'Equipement d'Indre-et-Loire, « *la concertation n'était pas une obligation à l'époque, les textes ne sont venus que plus tard* » (entretien du 27 juin 2007). De fait, les PIG puis les PPR Loire faisaient partie des premières procédures de ce type menées en France suite à la loi Barnier de 1995. Elles ont donc été élaborées selon les schémas classiques des services de l'Etat. Mais nos analyses en ont souligné les limites : en procédant comme ils en avaient l'habitude, l'Etat et ses représentants ont contribué à la situation de blocage, de conflit, qui a été mise en exergue. Il a alors fallu composer, c'est-à-dire faire évoluer le modèle de prise de décision vers une plus grande négociation, aboutissant finalement à une démarche se rapprochant du « modèle pragmatique de décision ». En bref, il a fallu, pour sortir de cette situation de face à face paralysant, passer à une situation où les décisions étaient prises de concert par les différents acteurs auparavant opposés. Si l'Etat a tenté, en s'appuyant sur le savoir des experts et la cartographie, de mettre clairement en évidence les dangers pesant sur les collectivités et d'édicter unilatéralement les règles pour régir les espaces exposés à ces dangers, ce fut un échec et « on découvre une négociation complexe, interne aux collectivités humaines, gérant à cette occasion aussi bien des dangers que leurs relations internes et leurs intérêts contradictoires » (Gilbert, 1994). Ce type d'évolution vers le pragmatisme ne concerne pas uniquement le domaine de la gestion du risque d'inondation, mais l'ensemble des politiques publiques (Dourlens, 1995). Il s'agit donc d'une évolution de fond.

Cette expérience – difficile – d'une confrontation entre deux représentations opposées du risque et du devenir des territoires a donc contribué à faire évoluer les procédures utilisées par l'Etat pour l'application de sa politique de prévention du risque d'inondation. La concertation, qui a fait défaut à la sortie des PIG, s'impose désormais comme une exigence incontournable dans l'élaboration des PPR, comme le confirment les propos de Laurent Michel, Directeur de la prévention de la pollution et des risques au ministère de l'Ecologie. Pour lui, « on ne peut plus en effet imaginer avoir un démarrage de PPR, comme on en voit encore aujourd'hui, où l'Etat arrive en disant : « voici l'aléa, voici le zonage, voici les conséquences » sans avoir entamé une seule discussion en préalable³¹. » Il s'agirait à l'inverse de promouvoir une « vision triangulaire entre les services de l'Etat, les collectivités et la

³¹ Extrait du colloque « 5000 PPR » tenu le 19 décembre 2006, www.cepri.fr

société civile ». De fait, les PIG et PPR Loire, à travers les difficultés rencontrées dans leur élaboration et leur acceptation par les acteurs locaux, ont ainsi permis de faire émerger de nouvelles procédures plus participatives. Désormais, le postulat selon lequel un important travail de concertation et d'implication des différents acteurs tout au long du processus est le meilleur moyen pour prévenir les contestations et les blocages semble bien ancré parmi les personnels des services de l'Etat. La citation suivante l'illustre : « *Je dis à mes collègues qui s'occupent des PPR nouvelle génération [ceux des affluents de la Loire, en cours d'élaboration] qu'il faut tirer des leçons des PPR Loire [...], il y a tout un travail de concertation à mener avec tous les acteurs des zones inondables. Il y a toute une nouvelle manière de faire* » (entretien du 27 juin 2007 avec l'ancien responsable de l'élaboration des PPR à la DDE d'Indre-et-Loire). Comme tous les conflits ou controverses, ce conflit très rude a pu avoir un « pouvoir fertilisant » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) en incitant à une modernisation de l'action publique et à l'intégration de nouvelles pratiques.

Tableau 3.1 : La difficile territorialisation de la politique préventive

Origine des conflits	➤ L'application de la politique nationale de prévention des inondations (PIG/PPR) à l'échelle des territoires locaux
Acteurs à l'origine des protestations	➤ Communes (qui se constituent parfois en associations) ➤ Riverains (qui se constituent parfois en associations)
Arguments mobilisés par les acteurs à l'origine de la contestation	➤ Refus du gel de l'urbanisation de certains territoires risquant de pénaliser gravement les communes concernées ➤ Négation du risque ou de son importance ➤ Cartographie du risque jugée erronée ➤ D'où contestation du zonage réglementaire
Solutions pour trouver une issue à ces conflits	➤ Négociations du zonage au cas par cas afin d'en assouplir le caractère contraignant et pénalisant pour le développement des communes ➤ Développement de la concertation entre services de l'Etat et les communes afin de convaincre les responsables locaux de la nécessité d'intégrer le risque à l'aménagement des territoires
Limites des solutions retenues	➤ Zonages modifiés sur des critères peu lisibles (poids des lobbies politiques) ➤ Sentiment d'injustice pour les communes n'ayant bénéficié d'aucun assouplissement ou se sentant plus contraintes que d'autres ➤ Concertation tardive, n'ayant pas permis d'éviter les conflits

Pourtant, la culture de la concertation s'est-elle réellement imposée ? Si l'expérience des PIG et des PPRI de la Loire moyenne semble avoir servi de leçon localement, il ne semble pas que le virage de la concertation ait été pris à l'échelle nationale, et ce en dépit des intentions affichées depuis plus de dix ans par l'Etat : « Les partenaires locaux, et au premier chef les élus, doivent être associés à l'élaboration des documents dès que la prescription des PPR est envisagée, puis être consultés régulièrement. Leur participation active et permanente à la réflexion est une des clés de la réussite des PPR » (MATE et METL, 1997). En effet, Freddy Vinet signale qu'en Languedoc-Roussillon, les PPRI plus récents souffrent toujours du même défaut de concertation : « un des reproches faits aux PPR [de l'Aude] est qu'ils ne sont pas accompagnés d'une concertation apte à les faire mieux accepter par la population et les élus locaux » (Vinet, 2005). Tout se passe comme si, plus de dix ans après l'adoption de la loi Barnier et de nombreuses expériences conflictuelles par manque de concertation, le modèle français de décision n'avait pas encore véritablement cédé le pas au modèle pragmatique de décision.

Si la concertation semble être davantage de mise dans l'élaboration des PPR des affluents de la Loire – postérieurs à ceux du fleuve –, a-t-elle pour autant réellement acquis droit de cité dans la définition des stratégies de prévention et de développement local ? Cette exigence d'une construction partenariale de l'acceptabilité du risque à l'échelle des territoires locaux se traduit-elle dans les pratiques ? Les collectivités locales sont-elles parvenues à s'approprier la logique préventive ? C'est ce que nous allons désormais tenter de mesurer à l'échelle de la Loire moyenne.

Seconde partie

Intégrer le risque d'inondation :

de la culture du risque

à son inscription territoriale

Chapitre 4

Une politique préventive inégalement appropriée par les collectivités locales

« Le risque et sa gestion apparaissent donc
de moins en moins comme « une affaire d'Etat » »,
Vincent Boudières, 2007

Nous avons pu mesurer dans le chapitre précédent à quel point les oppositions à la politique préventive de l'Etat ont pu être vives de la part des collectivités locales qui y voyaient une remise en cause radicale de leur modèle de développement économique et territorial. Mais nous avons également souligné comment avait été progressivement élaborée une représentation de l'aléa et du risque aux fondements scientifiques plus solides afin d'étayer la nécessité de mesures de prévention et comment, dans le même temps, l'Etat avait été contraint de procéder à un certain nombre d'assouplissements des règles initiales afin de s'adapter aux spécificités et aux dynamiques locales. C'est ce que Geneviève Decrop (1997) nomme le passage « de l'expertise scientifique au risque négocié ». Si ces négociations peuvent paraître peu satisfaisantes dans la mesure où elles ont pour effet d'accroître la vulnérabilité en zone inondable, l'assouplissement des positions de l'Etat a néanmoins contribué à une réelle prise en compte du risque d'inondation à l'échelle locale. Toutes les communes inondables ont été confrontées à la nécessité d'inclure le risque d'inondation au sein de leurs démarches et de leurs projets d'aménagement. Pourtant, si la phase de conflit généralisé a cédé le pas à une phase de concertation entre acteurs locaux et services de l'Etat et permis d'aboutir à une représentation plus consensuelle du risque d'inondation et des moyens de le gérer, il n'est pas certain que celle-ci soit aujourd'hui partagée et mise en œuvre par tous les responsables locaux.

Aussi convient-il de s'interroger sur la manière dont le risque d'inondation est envisagé et traité à l'échelle locale. Il s'agit de mettre en lumière la plus ou moins grande capacité et/ou

volonté des acteurs locaux de s'approprier les problématiques liées à la prévention du risque d'inondation. De fait, « pour les pouvoirs publics, territorialiser le risque, c'est l'inscrire au titre de préoccupations qui réclament des solutions spécifiques » (Beucher, 2007). Nous avançons l'hypothèse de l'importance du politique dans la construction de l'acceptabilité du risque parmi la population, et en particulier du rôle crucial de la mobilisation des autorités locales (communes et intercommunalités). En situation de proximité, elles doivent être aptes à orchestrer une certaine acculturation au risque, un risque non pas abstrait, désincarné, lointain, mais enraciné dans le local, c'est-à-dire prenant corps et réalité à l'échelle des territoires de vie quotidiens des habitants. Les collectivités locales ont en effet la charge d'intégrer le risque d'inondation dans leur politique d'aménagement des territoires et d'informer la population sur les risques qu'elle encourt. La circulaire du 20 juin 2005, qui fixe les modalités d'application de l'information préventive, affirme d'ailleurs le rôle central des élus locaux dans la mise en œuvre de cette information.

Afin de tester cette hypothèse – ce qui constitue l'objectif des trois prochains chapitres – nous nous demanderons si les communes s'impliquent effectivement dans cette mission. Comment et pourquoi le risque est-il érigé en préoccupation publique par les collectivités locales ? Pour ce faire, après avoir rappelé les obligations réglementaires des maires en matière d'information sur le risque d'inondation, nous nous attacherons à l'examen des attitudes contrastées des communes de la Loire moyenne à l'égard de la culture du risque. Puis nous envisagerons l'implication de communautés d'agglomérations ligériennes de ce domaine. Quelles sont les motivations de l'implication de ces structures intercommunales dans un domaine qui ne compte pas parmi leurs compétences obligatoires ? Quelles en sont les modalités et quelle semble en être l'efficacité ?

1. Construire l'acceptabilité du risque, une priorité pour les communes ?

« La prévention commence par l'information » (Rapport annuel du Délégué aux risques majeurs, 2001). L'information préventive apparaît en effet essentielle pour diminuer les facteurs potentiels de vulnérabilité. Elle permet de préparer les populations à l'éventualité d'une crise en leur inculquant les comportements adéquats à tenir dans ces situations exceptionnelles. En diminuant la vulnérabilité sociale des populations, c'est leur sécurité qui

se trouve ainsi améliorée. Cette importance de l'information préventive des citoyens – laquelle est considérée comme un droit – est reconnue par la loi, qui organise sa production et sa diffusion.

1.1. L'information des populations, une obligation réglementaire relevant en partie du maire

1.1.1. Un droit à l'information préventive formalisé par plusieurs textes

Au fondement de ce droit à l'information préventive se trouve l'article 21 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs : « Le citoyen a un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels il est soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui le concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles » (article L.125-2 du Code de l'environnement, repris de l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987). Cette loi est la traduction française de la directive européenne dite SEVESO de 1982, qui rend obligatoire l'information des populations habitant à proximité des installations classées à risque. Ce principe a donc été étendu aux risques naturels.

L'information préventive est organisée par le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, pris en application de l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987, lequel est complété par les circulaires du 13 décembre 1993 et DDPR / SDP n° 9265 du 21 avril 1994 relative à l'information préventive sur les risques majeurs. Ce décret définit les missions de ceux qui ont le devoir de réaliser l'information préventive des citoyens : le préfet, le maire, les propriétaires de certains immeubles et les industriels.

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, dite loi Bachelot, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, renforce de manière assez conséquente le dispositif réglementaire en matière d'information sur les risques. Celle-ci confirme le principe de l'accès des populations à l'information directement ou par l'intermédiaire de leurs élus et en précise les modalités. Elle prévoit ainsi la tenue, dans les communes couvertes par un PPR prescrit ou approuvé, de réunions d'information des populations à l'initiative du maire au moins tous les deux ans. Ces réunions doivent être l'occasion de diffuser des informations sur :

- « la définition des aléas, (hauteur, vitesse, durée, déroulement),

- la description des enjeux,
- les mesures de protection prises,
- les dispositifs d'alerte existants,
- la gestion de crise dont l'organisation des secours,
- les mesures possibles de réduction de vulnérabilité, individuelles ou collectives,
- les garanties prévues par le code des assurances,
- l'inventaire et l'entretien des repères de crues » (projet de SDAGE, rapport d'étape, juin 2007).

L'information des acquéreurs et locataires de biens immobiliers s'effectue grâce à l'article 77 de la loi Bachelot qui rend obligatoire l'information sur les risques majeurs lors des transactions immobilières, quand le bien immobilier est situé dans une zone couverte par un PPR. Un état des risques doit être annexé à tout contrat ou promesse de vente afin de renforcer l'information de l'acheteur.

Cette loi instaure enfin les Commissions départementales des risques majeurs. Créée afin de réfléchir à une information efficace, la CDRM est composée d'élus, de représentants d'administrations et de propriétaires fonciers. Elle se prononce sur :

- les actions à mener afin de développer la connaissance du risque
- l'instauration des servitudes d'inondation
- la démarche d'élaboration des PPR
- l'expropriation pour cause de risque naturel
- le retour d'expérience.

Cette Commission n'a certes qu'un rôle consultatif, mais l'ensemble de ces mesures affiche la volonté d'œuvrer dans le sens de la reconstruction d'une culture du risque parmi les populations exposées.

Quels sont les outils spécifiques qui vont être utilisés afin de diffuser efficacement l'information sur les risques à l'ensemble des acteurs ?

1.1.2. Une diffusion de l'information possible grâce à divers outils

L'information s'organise à partir de trois documents distincts : le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM), le Dossier Communal Synthétique (DCS) et le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM). Le DICRIM est élaboré à partir du DCS, lui-même réalisé sur la base du DDRM. Soulignons que le contenu de ces documents d'information n'a aucune valeur réglementaire : ils ne sont pas opposables aux tiers.

Le DDRM est un document d'information réglementaire créé par la loi du 22 juillet 1987. Etabli par les services du préfet à destination des acteurs départementaux du risque, son élaboration est financée par l'Etat. Il identifie par type et par commune les risques connus dans chaque département. Le DDRM a trois objectifs :

- Mobiliser les élus et partenaires sur les enjeux des risques dans leur département et leurs communes,
- Servir de référence pour la réalisation du DCS,
- Nourrir et enrichir toutes les actions d'information dans le département.

Le DDRM est établi à partir de l'état de la connaissance des risques lors de sa réalisation et doit être mis à jour dans un délai de cinq ans, ainsi que lorsque des documents auxquels il se réfère (PPR, PPI) sont créés ou modifiés. Il peut être librement consulté par tous à la préfecture, sous-préfecture ou dans les mairies des communes concernées et est mis en ligne sur le site internet de la préfecture.

Le DCS est également rédigé par le préfet et est transmis au maire. Il comprend, pour toute commune exposée au moins à un risque majeur, la description des risques et de leurs conséquences, leur localisation et les mesures de sauvegarde. Le DCS se présente donc comme un document essentiellement descriptif, présentant une vue d'ensemble des risques dans chaque commune. Il reprend une grande partie des éléments contenus dans les documents spécifiques de prévention des risques (PPR, atlas des zones inondables...). Ce dossier de dix à vingt pages, comportant des cartes généralement au 1/25 000^e, doit être compréhensible par un large public. Sa diffusion devant être la plus large possible, il est disponible en mairie pour consultation.

Le DICRIM est un document d'information réglementaire financé par la commune qui a été instauré par le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990. Le maire doit élaborer le DICRIM une fois que la préfecture lui a fourni les éléments du porté à connaissance de l'Etat.

Un DICRIM doit contenir quatre types d'informations :

- La connaissance des risques naturels et technologiques dans la commune,
- Les mesures prises par la commune, avec des exemples de réalisation,
- Les mesures de sauvegarde à respecter en cas de danger ou d'alerte,
- Le plan d'affichage de ces consignes.

Le maire est libre de choisir la forme que revêtira le DICRIM, et d'y inclure toutes les informations qu'il juge utile de fournir aux citoyens. Mais ce document doit être mis à jour régulièrement, et les administrés doivent être informés de son existence par affichage en

mairie ou par tout autre moyen d'information. D'après le décret n° 2005-233 du 14 mars 2005 relatif à l'établissement des repères de crues et pris pour l'application de l'article L.563-3 du Code de l'environnement, il revient au maire d'inventorier les repères de crues existant sur le territoire communal et d'établir de nouveaux repères correspondant aux crues historiques. Ceux-ci doivent être inscrits dans le DICRIM, et la commune est chargée de leur entretien.

Tableau 4.1 : Les outils réglementaires d'information sur les risques

Document d'information	DDRM	DCS	DICRIM
Auteur	Services du préfet	Services du préfet	Communes
Destinataires	Acteurs départementaux du risque	Maires	Population
Financement	Etat	Etat	Communes + subventions éventuelles
Objectifs	- Mobiliser les élus et partenaires sur les enjeux des risques dans leur département et leurs communes, - Servir de référence pour la réalisation du DCS, - Nourrir et enrichir toutes les actions d'information dans le département.	Présenter une vue d'ensemble des risques dans chaque commune	- Informer la population des risques auxquels elle est exposée dans sa commune, - Indiquer à la population les conduites à tenir en cas de crise.
Mode de diffusion	Internet, consultable en préfecture, sous-préfecture et en mairie	Consultable en mairie	Distribution à la population, téléchargeable sur internet dans certaines communes

Différents outils existent donc afin de diffuser l'information en matière de risques auprès de la population. Ceux-ci relèvent de la responsabilité du préfet et/ou du maire, lesquels sont les deux principaux responsables de l'information de la population. Leur responsabilité peut d'ailleurs être engagée en cas de manquement à ces obligations. Le juge administratif peut ainsi tenir pour responsable l'Etat et/ou la commune en cas d'absence ou

d'insuffisances de précaution contre les risques naturels. D'après les articles L.2212-2 et L.2212-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (C.G.C.T.), le maire doit prévenir la réalisation des risques naturels. Deux types d'obligations lui incombent, entraînant deux formes de responsabilité différentes : la faute simple liée aux mesures de prévention et la faute lourde liée aux situations d'urgence. Parmi les mesures de prévention figure l'information préventive à côté de la signalisation des risques et des travaux de prévention.

Pourtant, la conscience de cette responsabilité – ainsi que la conscience du risque – est très inégale parmi les maires des communes inondables. Aussi les mesures d'information des populations sont-elles très variables selon les communes.

1.2 Des responsables municipaux inégalement conscientisés et mobilisés : les enseignements d'une analyse critique des DICRIM

Une analyse critique du contenu de quelques DICRIM, de leur contexte d'élaboration et des choix de leur diffusion, apparaît riche en enseignements et constitue une bonne introduction à la problématique de l'inégale prise de conscience du risque d'inondation parmi les acteurs municipaux et de leur inégale implication en matière d'information préventive des populations. Trois DICRIM aux caractéristiques différentes sont analysés afin de montrer la disparité des réalisations et de s'interroger sur les critères fondant un bon DICRIM.

1.2.1. Un DICRIM *a minima*

Le premier exemple est le DICRIM de la commune de Nazelles-Négron, en Indre-et-Loire (fig. 4.1). Celui-ci se résume à un courrier au format A4 (recto uniquement) répondant *ex abrupto* à la question « que faire en cas d'inondations ? ». Sont alors prodigués quelques conseils selon trois temps distincts : avant, pendant et après l'inondation. Trois éléments graphiques ou iconographiques en couleur se détachent : le blason de la commune (qui comprend un bateau...), la mention en gros et en rouge « A conserver » et une petite illustration d'une maison sous la pluie. En revanche, les conseils sont listés en ordre serré, sans que rien ne ressorte réellement, et assortis de quelques mentions lapidaires dénotant une forme de scepticisme ou de minimisation du risque : « Même si notre village n'a pas connu de crues spectaculaires depuis longtemps, il vaut mieux avoir la culture du risque ». La formulation n'a rien de très convaincant : elle n'explique nullement ce qu'est la culture du risque, et n'y contribue pas réellement en se bornant à souligner que les dernières inondations sont très anciennes.

Figure 4.1 : Le DICRIM de Nazelles-Négron

**Dossier
d'Information
Communal sur les
Risques Majeurs
(D.I.C.R.I.M.)
de NAZELLES-
NEGRON**

A Conserver

Que faire en cas d'inondations ?



1°) AVANT :

Même si notre village n'a pas connu de crues spectaculaires depuis longtemps, il vaut mieux avoir la culture du risque.

Quelques mesures peuvent être envisagées pour éviter toute panique en cas de danger :

- Amarrez les cuves,
- Aménagez votre maison avec des pièces de vie à l'étage,
- Faites des réserves d'eau potable,
- Assurez-vous que votre assurance prendra en compte les dégâts matériels éventuels,
- Prenez contact avec des correspondants pouvant vous abriter en cas de besoin (famille, amis etc....)
- Ayez votre DICRIM en évidence et soyez attentif aux messages transmis par les médias en cas de crues.

2°) PENDANT :

L'alerte sera déclenchée par une cellule de la Préfecture au vu des bulletins météo, il faut plusieurs jours pour que la Loire sorte de son lit.

Le Maire de votre commune sera tenu au courant de toutes les évolutions,

- L'alerte sera donnée par tous moyens sonores (sirène, voiture avec haut-parleur, cloche d'église), ne pas paniquer vous serez averti suffisamment en avance pour une évacuation éventuelle,
- Coupez l'électricité et le gaz,
- Ecoutez les radios locales (France Bleu Touraine 105 Mhz) et regardez la télévision (France 3),
- Evitez de vous servir du téléphone (priorité aux services de l'état),
- Préparez vos affaires calmement si vous devez évacuer votre habitation, en particulier vos papiers et médicaments.

3°) APRES :

- A la fin de l'alerte attendez l'ordre des autorités compétentes pour retourner dans votre habitation,
- La fin de l'alerte sera donnée selon la même procédure que son déclenchement,
- Ne rétablissez l'électricité que sur installations sèches.

Le Maire

Peut-être aurait-il été judicieux d'évoquer le déroulement et le bilan des inondations catastrophiques du XIX^e siècle, et de souligner que le risque existe toujours néanmoins. L'impression est celle d'un DICRIM très partiel et plus que minimaliste, qui ne répond pas réellement à une démarche rationnelle et volontariste de construction d'une culture du risque parmi la population, en ne contextualisant à aucun moment les quelques conseils prodigués. La forme comme le fond laissent penser qu'un tel document n'a pas dû avoir un grand impact en termes de sensibilisation de la population à la problématique du risque d'inondation. Il donne certes à la population des conseils de comportement en cas d'inondation, mais sans s'être efforcé de susciter une certaine conscience du risque à travers des rappels de l'actualité du risque, des dégâts antérieurs...

Par ailleurs, ce document ne fait pas le lien entre la politique de prévention du risque d'inondation et le développement communal, alors même que celle-ci a eu un grand impact sur celui-là. C'était pourtant une bonne occasion pour faire comprendre à la population les logiques à l'œuvre dans la commune, pour lui donner les clés de lecture des logiques territoriales (amorce d'une réorientation du développement communal de la vallée vers le plateau en particulier, cf. chapitre 7).

Ce premier exemple illustre donc la catégorie des DICRIM très lacunaires, mal conçus, et qui ne s'insèrent pas dans une démarche cohérente de sensibilisation de la population au risque d'inondation. Ce DICRIM-lettre a été envoyé à la population, mais sans aucun accompagnement ni en amont ni en aval (réunions, articles dans le bulletin municipal pour expliquer l'intérêt d'un tel document). C'est donc le prototype du document tombant à plat, et n'ayant presque aucune efficacité. Son mérite est toutefois d'exister. Il est apparu au cours de nos entretiens que certains maires n'avaient tout simplement jamais entendu parler de cet acronyme...

1.2.2. Un DICRIM inadapté, mais révélant une volonté de contextualisation et de mise en perspective du risque

Le deuxième exemple est beaucoup plus complet, et témoigne d'une réelle tentative de construction de l'acceptabilité du risque. Pourtant, il s'agit d'un document largement inadapté et pas totalement abouti, à la fois du fait d'une forme très peu pédagogique, presque rébarbative pour un document de ce type, et d'une lacune majeure dans son contenu.

Ce DICRIM (fig. 4.2) est l'œuvre du maire en personne, ce qui s'explique par le fait que Berthenay (Indre-et-Loire) est une petite commune rurale, aux moyens limités.

Figure 4.2 : La première page du DICRIM de Berthenay

DICRIM DE BERTHENAY	CRUES ET INONDATIONS
1. INTRODUCTION Nous avons tous été sensibilisés par les différentes initiatives prises par les pouvoirs publics au cours des dernières années : POS, PIG, PPR, etc Nous avons très naturellement tous eu tendance à penser que ces initiatives étaient plus à mettre au crédit de catastrophes lointaines dont les médias se sont fait l'écho (Vaison la Romaine, plus récemment Redon ou la vallée de la Somme) qu'à la crainte que la situation particulière de notre "bout du monde" pouvait inspirer. Nous devons cependant admettre un fait : l'histoire de Berthenay a été modelée par une succession de crues, et parfois même d'inondations plus ou moins catastrophiques. Il nous a donc semblé intéressant de rédiger un document qui retrace l'historique des crues et inondations, qui tente d'évaluer le risque aujourd'hui et ses conséquences sur l'organisation de notre commune, et qui enfin envisage le pire, c'est à dire quoi faire en cas d'inondation. Pour être tout à fait honnête, il ne s'agit pas d'une initiative totalement volontaire, car ce document nous est demandé par la Préfecture depuis quelque temps déjà, sous le doux nom de DICRIM (Document d'Information Communale sur les Risques Majeurs); répondant aux objectifs de la Préfecture, nous avons souhaité non seulement fournir une information à la population, mais aussi et surtout entamer une démarche à long terme de gestion du risque, en coopération avec les services publics. Espérons que ce souhait ne soit pas qu'un voeu pieux!... 2. HISTORIQUE L'histoire des crues de la Loire et de ses affluents se confond avec l'histoire des digues. Bien entendu, les premiers hommes qui s'établirent dans le lit de la Loire cherchèrent à se prémunir des crues; pour ce faire, ils établirent leurs habitations sur des surélévations, soit naturelles (on parle de montils) soit artificielles (des tertres). On voit bien à Tours même, par exemple, que la cathédrale Saint Gatien est située sur une butte, qui la mettait à l'abri des inondations. Tout au moins tant que le niveau de l'eau ne s'élevait pas trop, grâce à son étalement ; les inondations présentaient, pour la population rurale l'avantage de fertiliser les terres, mais aussi quelques inconvénients majeurs: outre qu'elles obligeaient à se réfugier sur les montils, elles ravinaient la terre et déposaient de grandes quantités de sable. Pour tenter de pallier à ces inconvénients, les hommes érigèrent des petits bouts de digues submersibles reliant les montils; en période d'inondation, ces " turcies " se comportaient comme des barrages noyés. Dans le même temps, des chemins furent créés sur les rives du fleuve, soit pour le halage des bateaux, soit pour l'acheminement des produits de l'agriculture. Ce système de digues submersibles satisfaisait les agriculteurs, mais beaucoup moins les propriétaires terriens et le pouvoir royal, tous deux intéressés à la conservation et à	
Michel Guerin – Maire de Berthenay	Page 1 / 8

Le DICRIM de cette commune se compose de huit pages de texte, lequel est organisé en six points distincts :

1. Introduction
2. Historique
3. Le risque aujourd'hui
4. Le PPR et ses conséquences
5. Gestion des terrains inondables
6. Gestion d'une crise éventuelle.

Une seule illustration émaille le DICRIM de Berthenay : un tableau récapitulatif des principales crues de la Loire depuis 1396, qui précise la date, la cote lorsqu'elle est connue et l'impact de ces crues. La forme de ce DICRIM, qui est censé être un document pédagogique de sensibilisation de la population aux risques, en est le principal défaut. Il est probable que beaucoup d'habitants auront été rebutés par un document difficile d'accès car nécessitant un effort de concentration et de lecture non négligeable. Le propos, bien que construit et fort intéressant, est desservi par la sécheresse de la forme. Celle-ci n'est pourtant pas le fruit du hasard mais correspond au grand isolement de certaines communes rurales et à leur manque de moyens financiers et humains pour réaliser ce type de document. Le maire s'est donc lancé seul dans cette entreprise, sans aucun conseil, sans moyens et sans connaissances spécifiques en matière de communication.

Le contenu de ce document mérite une analyse détaillée afin de cerner la vision du risque d'inondation et les motivations de la démarche. L'introduction situe ce document dans un contexte plus global, en l'inscrivant à la fois dans la continuité de l'émotion suscitée par le PIG et le PPR (nous avons évoqué dans le chapitre 3 la forte mobilisation de la population de cette commune à l'occasion de l'enquête publique afin de protester contre la limitation jugée draconienne des constructions), et dans l'histoire longue de la commune, très liée aux crues et inondations, tout en évoquant l'« aiguillon » préfectoral pour la réalisation de ce document. Le deuxième point se présente comme un résumé succinct de l'histoire des crues de la Loire et des actions menées par les hommes pour s'en protéger, à travers notamment le processus d'endiguement. Sont évoquées tout particulièrement chacune des trois inondations catastrophiques du XIX^e siècle. Dans le troisième point, sont distingués trois types d'inondation – par remontée de nappes, par rupture de digue et par surverse – et la notion de crue centennale est expliquée. Tout en reconnaissant que des crues centennales peuvent se produire, il pose la question de savoir si elles entraîneraient des inondations. A cette question, il apporte une réponse nuancée : les digues sont plus solides qu'au XIX^e siècle (elles ont été

tassées par les camions, et renforcées), mais l'enfoncement du lit qui s'est produit au fil du XX^e siècle a des effets néfastes qui font que l'hypothèse d'une grave inondation n'est pas à exclure. Il s'interroge ensuite pour savoir si les barrages seraient la solution. Il présente l'impact de l'ouvrage écrêteur du Veudre en le jugeant utile (mais notons qu'il ne le présente pas comme la solution-miracle comme certains ont pu le faire : « L'ouvrage écrêteur du Veudre repousserait à des crues plus rares les surverses et les risques de rupture de digue ; il ne protégerait pas définitivement les vals, mais il réduirait la probabilité d'une crue catastrophique »). Le quatrième point évoque le recensement par l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature des enjeux exposés et le coût d'une crue centennale en Loire moyenne. Il présente comme logique, au vu de ces chiffres, le choix des pouvoirs publics impliquant de réduire la vulnérabilité en contrôlant strictement l'urbanisation en zone inondable. Il évoque ainsi le PPR, qui est l'outil de ce contrôle, et les deux zones qu'il distingue : celles, à proximité du bourg, où il est encore possible de construire sous réserve du respect de certaines prescriptions, et le reste du territoire communal où les constructions sont absolument interdites (« l'espoir d'obtenir des permis de construire en dehors de cette zone [...] est nul »). Mais, afin de tempérer ce rappel, il tente de souligner le caractère potentiellement positif de cette contrainte en indiquant que la commune sera ainsi à l'abri de certaines nuisances, ce qui contribuera à la qualité de vie dans la commune (« rendant la vie à Berthenay particulièrement agréable à ceux qui ont la chance d'y résider »). Dans le cinquième point, le maire pose la question de la manière de gérer l'espace rural en intégrant le risque d'inondation : quelles activités développer afin d'assurer un « développement durable des zones inondables » ? Il propose quelques pistes, mais insiste surtout sur les partenariats nécessaires pour résoudre ces défis. Enfin dans le dernier point, le plus lacunaire, il se contente de quelques généralités sur la responsabilité du maire en matière de gestion de crise, mais conclut que l'application de ces textes n'est pas évidente... Aucun conseil précis sur les comportements à tenir en cas de crise n'est donné !

Nous touchons là du doigt la seconde limite de ce document : outre la forme, dont nous avons souligné les défauts, c'est l'impasse faite sur les consignes de sécurité qui pénalise l'efficacité de ce document. Finalement, ce document se situe exclusivement sur le terrain de la conscience du risque : par ses explications relativement précises et nuancées sur l'histoire et la nature du risque, par son souci de contextualiser ce document dans les démarches et les évolutions de la commune, par sa volonté de positiver les contraintes induites par le PPR, il contribue pleinement à la construction de l'acceptabilité du risque et de sa prévention parmi la population. En revanche, ce document ne contribue pas à la culture du risque dans la mesure

où aucune consigne de sécurité n'est délivrée afin de permettre à la population de savoir comment se comporter en cas de crise.

1.2.3. Un DICRIM plus complet et pédagogique

Le DICRIM d'Olivet (Loiret) est nettement plus abouti (fig. 4.3). Il est à la fois plus complet et répond davantage à l'objectif pédagogique de ces documents grâce à une présentation plus attrayante que celle des DICRIM examinés auparavant. Il s'agit d'un document de seize pages, abondamment illustré, et qui ne concerne pas seulement le risque d'inondation, mais inclut également la tempête, l'intempérie hivernale exceptionnelle, le transport de matières dangereuses ainsi que l'accident nucléaire. Conséquence de cette approche plurielle des risques majeurs auxquels est soumise la commune, ce document, après une couverture composée d'un montage photo, débute par deux pages générales sur les risques majeurs. Elles s'ouvrent par « le mot du maire », qui justifie l'importance du DICRIM, en insistant sur l'efficacité de l'information de la population (« connaître le phénomène pour mieux s'en prémunir »). Puis un encart sur le droit à l'information explique les raisons de l'élaboration de ce document. Une définition du risque majeur est donnée avant de décliner les risques majeurs à l'échelle de la commune d'Olivet. Enfin, un encart sur l'alerte et ses modalités clôt ces deux pages introductives. Viennent ensuite les différents risques, chacun donnant lieu à un développement spécifique. Le risque d'inondation occupe quatre pages, tous les autres risques deux pages.

Chacune de ces rubriques est organisée sur le même modèle : définition du risque et localisation des zones à risque, les mesures mises en œuvre ou à mettre en œuvre afin de prévenir ce risque (et ce à différentes échelles, aussi bien étatique que municipale ou individuelle), pour se terminer par des conseils sur les comportements à adopter en cas de catastrophe. Toutes ces rubriques distinctes sont abondamment illustrées : photos (repère de crue, centrale nucléaire...), cartes (zones inondables...), témoignages (d'un habitant de la commune lors de l'inondation de 1907), petit personnage récurrent décliné dans différentes situations correspondant à chaque type de risque et insufflant une note de légèreté dans ce document.

Figure 4.3 : Deux extraits du DICRIM d'Olivet

4 Inondation

Qu'est-ce qu'une inondation ?

Une inondation est une submersion plus ou moins rapide d'une zone, avec des hauteurs d'eau variables.

A Olivet, l'inondation peut survenir :

- **par le débordement de la rivière du Loiret, dû à des pluies d'orages**
La rivière du Loiret connaît des crues fréquentes à la suite d'orages sur son bassin versant amont, qui peuvent entraîner des inondations. En cas de crue simultanée de la Loire, la submersion sera plus importante.
- **par le débordement de la rivière du Loiret, dû à une crue de la Loire**
Lorsque la cote d'eau de la Loire est supérieure à l'altitude de l'embouchure, l'eau de la Loire remonte dans le Loiret.



- **par la remontée de la nappe alluviale de la Loire**
Dans ce cas, l'eau arrive lentement et la durée de l'inondation peut être longue.



Olivet - le repère de crues sur le moulin de la Mothe



- **par la rupture d'une levée de la Loire dans le val d'Orléans**
Difficilement prévisible, un tel événement peut entraîner des hauteurs d'eau importantes et rapides (en moins de deux heures) pendant plusieurs jours.
- **par le débordement de la Loire au-dessus de la levée à Saint-Jean le Blanc, au lieu-dit « Château de Lumina »**
- **par le débordement de la Loire au droit du déversoir de Jargeau**

Quelles sont les zones inondables à Olivet ?

- **Les zones inondables d'Olivet sont principalement situées sur la rive droite du Loiret, dans les quartiers du**

Val Couasnon et du Val Plissay. Un tiers de la population olivetaine est donc directement concerné.

En cas d'inondation majeure, même les quartiers non inondés pourraient connaître des perturbations telles que des coupures d'électricité, un mauvais fonctionnement de l'ensemble des réseaux électrique et téléphonique, des rues et routes coupées ...

- **Les hauteurs d'eau maximales enregistrées à Olivet :**

Lors des crues de 1856 et 1866, la hauteur d'eau atteignit 3,20 mètres dans le quartier du Val.

Aujourd'hui, les experts indiquent que les crues du XIX^{ème} siècle se reproduiront.. un jour.



Petit rappel...

La Loire est le plus long fleuve de France. Elle parcourt 1020 km depuis le mont Gerbier-de-Jonc où elle prend sa source. Son environnement naturel et son lit sableux et mobile préservent son allure de « fleuve sauvage ».

La rivière du Loiret est une résurgence de la Loire, qui prend naissance dans le parc floral d'Orléans La Source. D'une longueur de 13 km, le Loiret a une largeur qui varie de 20 à 125 mètres.

Que faire en cas d'alerte d'inondation ?

• Dès que l'alerte est donnée par la mairie (voir page 3) :

- Coupez vos réseaux (électricité, gaz, eau potable ...).
- Mettez vos animaux à l'abri.
- Sortez les véhicules de la zone inondable.
- Fermez vos portes, fenêtres, aérations, soupiraux.
- Protégez et mettez hors d'eau les objets ayant une valeur sentimentale, les produits polluants (produits d'entretien, pesticides, engrais ...), l'électroménager. Montez vos meubles à l'étage ou surélevez-les.
- Rassemblez dans les étages de votre habitation toutes les personnes présentes, avec votre kit inondation (voir page 6).



• Quand l'inondation est là :

- Ecoutez la radio pour connaître les informations météorologiques, les consignes et l'évolution de la situation.
- Ne téléphonez pas ! (sauf urgence absolue). Libérez en effet votre ligne pour les secours.
- Ne prenez pas l'ascenseur.
- Tenez-vous prêts à évacuer les lieux à la demande des autorités.
- Empruntez les rues indiquées par les autorités, notamment pour vous rendre vers les centres d'accueil.
- N'essayez jamais de traverser à pied une zone inondée : le courant pourrait vous emporter ou vous pourriez tomber dans un trou d'eau.
- Si vous êtes en voiture, évitez de conduire sur une chaussée inondée : votre voiture pourrait être emportée par le courant.
- Respectez les consignes de sauvegarde.

• A l'annonce de la décrue :

- Attendez l'aval des autorités pour réintégrer votre habitation : le retour à la normale peut présenter des risques (instabilité des constructions, électrocutions, risques sanitaires ...).
- Aérez les pièces de votre habitation et désinfectez-les à l'eau de Javel.
- Ne rétablissez le courant que lorsque l'installation est à nouveau parfaitement sèche, puis chauffez.
- Faites l'inventaire des dommages et préparez les dossiers d'assurance.



Ce DICRIM présente plusieurs mérites à souligner. Pour le risque d'inondation, il s'efforce tout d'abord d'articuler l'échelle locale, l'échelle régionale (du bassin de la Loire) et l'échelle nationale, afin de permettre aux habitants de la commune de mieux saisir les logiques d'ensemble qui sous-tendent les actions mises en œuvre au sein de la commune. C'est ainsi que sont évoqués la loi du 22 juillet 1987 sur le droit à l'information, les PPR ainsi que le Plan Loire Grandeur Nature et le réseau de mesure et de surveillance CRISTAL. D'autre part, le contenu de ce document concorde bien avec les préconisations officielles, notamment en présentant les repères de crue ou en transmettant des informations relevant à la fois du domaine de la conscience du risque et de la culture du risque. La conscience du risque désigne avant tout une forme de sensibilisation au risque, de connaissance théorique de celui-ci. La culture du risque, en revanche, peut être définie comme un stade supérieur dans la mesure où elle ressort du domaine de l'action : il s'agit de savoir quels comportements adopter pour faire face au risque. Cette dimension opérationnelle est bien soulignée par la définition donnée par la revue *Préventique Sécurité* : « On entend par culture du risque un ensemble d'éléments normatifs et évaluatifs, des savoirs, des éléments techniques, des croyances, des valeurs et des pratiques qui, à un niveau ou à un autre doivent permettre de répondre à la menace perçue » (*Préventique Sécurité*, 1998). La forme adoptée manifeste la volonté d'accrocher le lecteur grâce à l'abondance des illustrations et une mise en page mettant l'accent sur les principaux éléments.

Pourtant, ce DICRIM n'est pas exempt de défauts. Sa principale limite réside dans sa trop grande ambition, qui nuit probablement à son efficacité en termes didactique et informatif. Voulant donner de nombreux éléments d'informations sur tous les types d'aléas auxquels la commune est soumise, ce document en devient trop long et trop technique, les pages sont très, peut-être trop, fournies, ce qui peut le rendre difficile d'abord pour certaines personnes.

Mais ces documents réglementaires, pour indispensables qu'ils soient, ne sont en aucun cas suffisants. « L'information faite par les documents réglementaires doit être complétée par des sources plus informelles, par des moyens non réglementaires qui sortent l'information des murs des administrations. Pour que les citoyens soient informés efficacement, il faut multiplier les occasions d'information » (Carot, 2006). Les documents d'information réglementaires, pour avoir une quelconque efficacité, doivent donc s'insérer dans une démarche d'ensemble volontariste, globale, de construction d'une culture du risque. Se contenter de rédiger un DICRIM et le distribuer aux habitants sans autre forme de procès ne saurait suffire. C'est pourquoi, à Olivet, une série d'actions a été mise en œuvre afin de

conférer une efficacité optimale au DICRIM. Il a évidemment (même si, nous l'avons vu, cela ne va pas de soi dans toutes les communes...) été diffusé à tous les habitants dans leurs boîtes aux lettres. Mais, en amont et en aval de cette distribution, un travail de préparation et de suivi du DICRIM a eu lieu, à travers la diffusion d'informations sur ce document dans le bulletin municipal ainsi que des réunions publiques destinées à l'expliquer et à sensibiliser les habitants aux risques, en particulier d'inondation. Enfin, la commune s'est dotée de versions de son DICRIM en braille afin que les personnes mal voyantes puissent elles aussi accéder à cette information.

2. L'engagement volontariste de certaines communes en faveur de la construction d'une culture du risque

Alors que la nécessité d'associer la population locale à la gestion du risque est de plus en plus proclamée, celle-ci demeure assez faiblement impliquée dans ce processus. Pour y remédier, la loi du 30 juillet 2003³² relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages prévoit, entre autres mesures, de mettre l'accent sur l'information des populations exposées à un risque naturel ou technologique et le développement d'une véritable culture du risque partagée par tous. Il s'agirait ainsi de sensibiliser l'ensemble des personnes potentiellement concernées à l'existence du risque, et donc à la possible survenue d'une catastrophe. Les individus ne sauraient se contenter d'un rôle passif, mais doivent au contraire être acteurs de leur propre sécurité. L'information préventive doit ainsi « permettre la construction d'une capacité à se prémunir contre les accidents et se préparer à la riposte de la meilleure façon possible » (Rapport annuel du Délégué aux risques majeurs, 2001). La culture du risque désigne ainsi un ensemble de modèles comportementaux intégrés par une population exposée pour faire face à une menace. La culture du risque pourrait en effet permettre une meilleure gestion des événements (anticipation, comportement adapté à une situation de crise, et meilleure gestion matérielle et psychologique de la crise...). Un certain nombre de communes ont bien compris l'intérêt que

³² Loi n° 2003-699, dite Loi Bachelot, adoptée pour compléter l'arsenal législatif de prévention des risques naturels et technologiques suite à une série récente d'inondations (dans l'Aude en 1999, en Bretagne en 2000-2001, dans la Somme en 2001 et dans le Gard en 2002) ainsi qu'à l'explosion de l'usine AZF de Toulouse en septembre 2001. On voit comment la législation tente de s'adapter *a posteriori*, les catastrophes jouant un rôle moteur dans cette évolution vers une meilleure prise en compte du risque dans l'aménagement de l'espace.

cela présente et s'efforcent de construire une culture du risque d'inondation au sein de la population. Selon quelles étapes et quelles modalités cela s'effectue-t-il ? Et avec quels objectifs ?

2.1. Construire l'acceptabilité du risque chez les responsables municipaux, un préalable indispensable

L'appropriation du risque par la population doit passer par un transfert de connaissances sur les risques encourus. Or, cette transmission d'information est d'autant plus délicate que les responsables sont souvent loin de se l'être réellement appropriée. Nombreux sont ceux qui sont peu au fait de la situation précise de leur commune vis-à-vis des risques et n'en ont que des représentations approximatives. Aussi la formation préalable des professionnels, des élus et des administrations constitue-t-elle un enjeu majeur de la construction d'une culture du risque. Les communes en ont-elles conscience ? Comment s'effectue cette sensibilisation des responsables municipaux ?

Les communes les plus actives en matière de prévention du risque d'inondation le doivent généralement à la sensibilisation à cette question et à la mobilisation d'une personne, maire, adjoint ou conseiller municipal proche du maire, qui parvient à faire prendre conscience de la nécessité de s'engager activement sur ce terrain. *« Le maire était d'accord pour que je parle du risque d'inondation dans le bulletin municipal, il m'a accordé un petit bout du bulletin municipal. J'avais été frappé par la conjonction d'événements tous azimuts – au Nord, au Sud, en Bretagne. Presque toutes les régions ont été touchées par des inondations ces derniers temps, sauf le Centre, donc ça doit nous arriver un jour. J'avais donc fait des articles dans le bulletin municipal pour sensibiliser la population. On m'appelait le « père catastrophe » ! »* (entretien du 24 avril 2006). Cette citation appelle plusieurs commentaires. Elle souligne la mobilisation d'une personne, en l'occurrence un conseiller municipal qui, sensible à la question du risque d'inondation à titre personnel du fait de ses observations, parvient à convaincre le maire d'évoquer le sujet dans le bulletin municipal. C'est aussi la réception par les habitants de cette première communication sur le risque d'inondation qui est mise en lumière. Le surnom de « père catastrophe » dont se retrouve affublé le conseiller municipal auteur d'articles sur le risque d'inondation dans le bulletin municipal montre que la population jugeait cette communication avec une certaine réticence. En évoquant le risque, la possibilité d'une catastrophe, ce conseiller municipal est perçu comme un oiseau de mauvais augure...

Outre le caractère décisif de l'impulsion d'une personne dynamique, la prise de conscience à l'échelle municipale procède également d'un contexte qui la favorise. Souvent, la mobilisation ne naît pas *ex nihilo*, mais d'une conjonction d'éléments.

La conscience de l'engagement possible de la responsabilité des maires joue un rôle important dans cette mobilisation, comme le note le conseiller municipal de Cléry-Saint-André chargé des risques : « *on ne veut pas avoir des problèmes de responsabilité après, comme ça s'est passé dans le Midi de la France* » (entretien du 24 avril 2006). Une telle préoccupation se comprend au regard des dispositions du nouveau Code pénal, qui engagent « la responsabilité des élus et représentants de l'Etat, lorsqu'un « lien direct de causalité peut être établi entre la faute et le dommage », ce qui peut être le cas lorsque les mesures nécessaires à la prévention d'un risque naturel n'ont pas été prises (art. 121-2 du nouveau Code pénal, et art. 121-3 résultant de la loi du 10 juillet 2000) » (Dubois-Maury, 2001).

L'exemple de Sermoise, commune de l'agglomération de Nevers, illustre parfaitement la conjonction d'éléments concourant à la mobilisation. « *La loi Barnier a été adoptée l'année de l'élection municipale. Ça a conforté la volonté politique de la nouvelle équipe de tenir compte de la Loire. Des réunions d'information ont été organisées en interne, au niveau du conseil municipal, surtout à partir de 2001 car M. Couprie à Nevers – qui s'occupe uniquement de la question de la prévention du risque d'inondation – a eu un effet moteur. Et il y a eu la crue de décembre 2003 qui a été une véritable piqûre de rappel* » (entretien avec le directeur des services, le 9 mai 2006). Quatre facteurs différents sont ici évoqués pour expliquer l'engagement de la municipalité de Sermoise en faveur de la prévention du risque d'inondation. Le premier tient à l'équipe municipale qui avait la volonté de « *tenir compte de la Loire* ». Le second renvoie à l'action de l'Etat : sa politique préventive (loi Barnier, qui « *arrive* » en même temps qu'une nouvelle équipe municipale) influence la municipalité, en confortant cette volonté préexistante de composer avec la Loire. Le troisième facteur est lui propre à l'agglomération de Nevers, où une personne a pour mission l'intégration du risque d'inondation aux politiques des différentes communes et de la communauté d'agglomération (cf. *infra*). Sermoise n'est donc pas isolée dans sa mobilisation, laquelle s'intègre au contraire dans une mobilisation à l'échelle de l'agglomération, relayant et confortant les actions municipales. Enfin, une manifestation naturelle propre à entretenir la conscience du risque a eu lieu en décembre 2003 : une crue d'un niveau assez important, qui a suscité un certain nombre d'inquiétudes et rappelé à tous la réalité du risque d'inondation. La fonction de rappel de cette crue a été soulignée par nombre de nos interlocuteurs : « *La crue de 2003 a rappelé à l'ordre les gens. Ils ont eu un peu peur, ils ont vu que ça pouvait arriver* » (entretien du 24

juin 2009 avec le maire de Saint-Benoît-sur-Loire). A Cléry-Saint-André également, l'impulsion donnée par le conseiller évoqué auparavant n'aurait pu suffire à elle seule. Elle a bénéficié d'initiatives extérieures qui ont permis d'amplifier et de crédibiliser ses démarches d'information préventive. Ses articles sur le risque dans le bulletin municipal ont en effet suscité un certain nombre de critiques parmi la population qui l'a surnommé le « père catastrophe ». Comme il le rapporte lui-même, *« j'ai donc arrêté mes articles mais, chance extraordinaire, le projet OSIRIS [destiné à la mise au point d'un logiciel d'aide à la gestion de crise] est arrivé. Au départ c'était une nébuleuse parfaite, je ne voyais pas où on voulait en venir, on était noyé dans de grandes réunions. Mais, à ma grande stupéfaction, ça a débouché sur l'arrivée du logiciel. Question : à qui le confier pour le mettre au point ? Première chance, c'est la Loire qui a été choisie, deuxième chance la Loire moyenne et troisième chance, deux communes en Loire moyenne, une à 100 % inondable (Saint-Pryvé-Saint-Mesmin) et une à 50 % inondable (Cléry) »* (entretien du 24 avril 2006). Se heurtant à certaines réticences de la population, sa démarche d'information sur le risque d'inondation aurait pu en rester là si elle n'avait pas été relayée par une initiative extérieure lui insufflant un second souffle. C'est d'ailleurs ce dynamisme de la commune en matière de gestion du risque d'inondation qui explique qu'elle ait été retenue comme commune pilote par l'Etablissement Public Loire en 2001 pour la mise en œuvre du logiciel d'aide à la gestion de crise OSIRIS (Operational Solutions for the management of Inundation Risks in the Information Society). Le choix de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin et de Cléry Saint-André a été fait à la suite d'un travail d'enquêtes de terrain réalisées sur le bassin de la Loire par deux bureaux d'études. Ces enquêtes ont permis de prendre la mesure du volontarisme de ces deux communes du Loiret sur la problématique du risque d'inondation, tout en renforçant la sensibilisation au sein du personnel communal, comme l'a admis le responsable du service environnement et cadre de vie de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin (entretien du 17 février 2005). Le projet OSIRIS est un programme européen qui s'est déroulé de 2000 à 2003 sous la direction du bureau d'études Sogreah et concernait deux grands fleuves européens : l'Oder (en Allemagne et en Pologne) et la Loire. Il visait « à améliorer le contenu, la mise en forme et les conditions de mise à disposition de l'information dans le cadre de la prévention, de l'alerte, de la gestion des inondations, de la réparation de ses impacts et du retour d'expérience³³ ». Pour cela, l'objectif était de développer des systèmes innovants d'information et d'aide à la décision à destination des différents gestionnaires du risque d'inondation. Ce logiciel doit

³³ www.cetmef.equipement.gouv.fr/projets/hydraulique/hyd0003.htm

permettre d'aider les communes, en particulier petites et moyennes, à mettre en œuvre des plans communaux de sauvegarde (PCS) et à leur apporter des solutions opérationnelles pour mieux exploiter l'information officielle de prévision et à la transformer en une information utile sur le terrain. C'est en effet à la seule condition de disposer d'une information pertinente et adaptée à l'échelle locale que les maires pourront donner des consignes efficaces en matière de protection des biens et des personnes susceptibles d'être touchés. L'expérimentation de cet outil dans ces deux communes ligériennes a permis de le perfectionner et surtout de l'adapter aux besoins concrets des communes. Cela a débouché sur la réalisation d'une version industrielle de ce logiciel, dont la gratuité des licences pour tous les utilisateurs français devrait permettre la diffusion. Grâce à un gros investissement personnel dans l'élaboration de cet outil, le conseiller municipal de Cléry-Saint-André a ainsi pu prolonger et amplifier son travail de sensibilisation au risque d'inondation.

Or, le premier temps de cette sensibilisation concerne les élus et le personnel communal. Il convient en effet de les informer sur le risque d'inondation afin que la réalité du risque, et donc la nécessité d'agir, soient clairement perçues et partagées par tous les acteurs communaux impliqués, à un degré ou à un autre, dans la gestion du risque d'inondation. Cela peut déjà représenter un premier écueil difficile à franchir, comme le note le chargé de mission risque inondation au Conseil général du Loiret, chargé d'apporter un appui technique aux communes pour la réalisation de leur DICRIM et de leur PCS : *« il faut déjà sensibiliser les élus sur le risque. Ce n'est pas évident de les faire travailler sur ce sujet, qui ne passe jamais en priorité »* (entretien du 31 janvier 2008). Néanmoins, lorsqu'un élu est déjà sensible à la question, il peut jouer un rôle décisif en (in)formant les autres élus et/ou les employés municipaux. Le conseiller municipal de Cléry Saint-André en charge du risque d'inondation évoque ce processus : *« j'ai expliqué la situation au maire pendant tout un après-midi. Il est ressorti convaincu car désormais j'ai toute latitude pour traiter de cette question. J'ai aussi formé les adjoints et tout le conseil municipal : je les ai tous passés à la moulinette ! J'ai fait la même chose avec la Commission municipale de sécurité et idem avec le Conseil communal des sages (les anciens de la commune, des gens qui possèdent le vécu de la commune, basé sur la connaissance de la commune, son historique, qu'on consulte sur beaucoup de choses). J'ai formé aussi la quarantaine de pompiers du centre de secours et fait une séance avec la gendarmerie »* (entretien du 24 avril 2006). Nous mesurons donc à la fois l'enchaînement de circonstances favorables et les efforts constants d'un conseiller municipal qui ont été nécessaires afin de pouvoir développer une réelle démarche de sensibilisation au risque d'inondation.

Pourtant, ces efforts de sensibilisation des personnels communaux au risque d'inondation demeurent le fait d'une minorité de communes inondables. Aussi, afin de systématiser ces efforts d'acquisition d'une culture du risque parmi le personnel des collectivités territoriales, de véritables formations commencent à voir le jour dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature 2007-2013. En effet, un des trois axes directeurs de ce programme ambitionne de renforcer la compétitivité ligérienne en réduisant la vulnérabilité des activités économiques aux inondations. Il s'agit ainsi de dépasser le « bricolage » des premiers temps, en inculquant aux techniciens et cadres des collectivités territoriales une réelle compétence en matière de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques. Une vingtaine de sessions de formation de deux jours, dans treize villes différentes du bassin de la Loire, ont ainsi été programmées au cours de l'année 2009 (cf. annexe 12).

2.2. Construire l'acceptabilité du risque parmi la population, un défi relevé par certaines communes

« Il faut cultiver l'esprit d'inondation, il ne faut pas en avoir peur. Etant donné qu'il n'y a pas eu d'inondation depuis 150 ans, les ancêtres ne sont plus là pour nous dire attention ! » (entretien du 24 juin 2009 avec le maire de Saint-Benoît-sur-Loire). Les propos de ce maire d'une commune totalement inondable illustrent la volonté forte, observable chez un certain nombre d'édiles, de construire une véritable culture du risque d'inondation parmi la population. Ils illustrent également la conscience du rôle important en la matière des pouvoirs publics, en particulier municipaux. L'absence de transmission, d'une génération à une autre, d'une culture héritée du risque, rend en effet nécessaire la construction volontariste d'une telle culture. Les pouvoirs locaux doivent y participer pleinement. Est-ce le cas ? Les municipalités s'efforcent-elles de sensibiliser les populations à l'existence du risque d'inondation ?

2.2.1. Saint-Pierre-des-Corps : une mobilisation énergique

Cette commune de l'agglomération de Tours a effectué un gros effort d'information de la population sur le risque d'inondation, en vue de construire une vraie culture du risque. Ce constat repose à la fois sur une appréciation objective : les nombreux articles parus dans le bulletin municipal (vingt-huit entre 1990 et 2007) et les réunions organisées pour débattre du problème et informer la population sont des preuves tangibles qui témoignent de ces efforts d'information. Mais ce constat est également confirmé par de multiples appréciations

subjectives : lors de nos entretiens, nombre d'interlocuteurs – aussi bien au sein des services de l'Etat qu'au sein des collectivités locales – ont souligné les efforts effectués par la municipalité communiste de Saint-Pierre en matière d'information de la population. La tradition de participation démocratique est forte et ancienne dans cette commune marquée par son passé ferroviaire et son ancrage politique communiste. « La volonté municipale est [...] de favoriser la participation des habitants à la vie locale, à la gestion de la ville » (*Clarté*, janvier 1996). La municipalité est très attachée au développement de la participation des habitants, des citoyens, dans tous les domaines de la vie municipale.

En matière de risque d'inondation, cela se traduit par un effort tout particulier pour une information de la population, et ce par différents canaux. Par un certain nombre de réunions publiques tout d'abord, qui sont autant d'occasions pour les élus de mobiliser les habitants et de faire passer directement leur message. L'événement le plus emblématique de cette communication directe à destination des habitants est sans conteste ce Conseil Municipal exceptionnel en plein air, qui s'est déroulé le dimanche 9 octobre 1994 sur la levée même de la Loire, et qui est ainsi justifié dans le bulletin municipal de novembre 1994 : « Un Conseil Municipal en plein air est un événement rare ; chaque fois que la vie des habitants et des salariés a été mise en cause, que le développement de la ville a été menacé, les Elus ont eu recours à ce type de manifestation permettant à la population de prendre toute sa place dans l'action ». Nous retrouvons d'une part cette volonté déjà évoquée de favoriser une démocratie participative. Nous remarquons également une forme de dramatisation de l'enjeu et du contexte afin d'assurer une mobilisation sans faille de la population derrière la municipalité dans le combat qu'elle engage, qui est présenté comme un véritable combat pour la survie de la commune et de ses habitants, justifiant ainsi le recours à ce type d' « événement rare ». Mais le vecteur principal de l'information sur le risque est sans aucun doute le bulletin municipal (*Clarté*). Ainsi, selon le maire de la commune, « *notre méthode en terme d'information, c'est de ne pas relâcher notre effort. On a commencé à faire de l'information très tôt, dès la publication de l'atlas des zones inondables. Il fallait le faire connaître à la population. C'est pourquoi nous l'avons fait paraître dans notre bulletin municipal. Et on essaie de jalonner l'évolution de la situation en permanence dans le bulletin municipal* » (cité dans Rode, 2001). Et de fait sont parus très régulièrement dans *Clarté* des articles traitant des problèmes engendrés par le risque d'inondation et la délimitation des zones inondables. Le Directeur de Cabinet du Maire inscrit même ce souci d'information de la population en matière de risque d'inondation dans la tradition de communication de Saint-Pierre : « *Dès 1935, nous a-t-il dit, le maire a communiqué dans le bulletin municipal pour prolonger la*

mémoire des crues. Le premier numéro du bulletin municipal avait même la crue de 1856 en couverture » (cité dans Rode, 2001). Cette attitude de la municipalité s'inscrirait donc dans sa tradition de communication et n'en constituerait finalement que le développement logique.

La communication de Saint-Pierre s'est aussi appuyée sur un certain nombre de documents d'information (à destination soit du public, soit des élus municipaux) qui ont été réalisés par les services de l'État. Citons par exemple le Dossier communal synthétique des risques majeurs ou le Dossier départemental des risques majeurs, qui doivent contribuer à modeler une culture du risque. Il en va de même de l'atlas des zones inondables, document d'information tous publics dont le caractère pédagogique est (en théorie) essentiel. La notice de l'atlas des zones inondables est très explicite quant à l'objet de ce document : « L'atlas des zones inondables de la vallée de la Loire a pour objet de porter à la connaissance des collectivités locales et du public des éléments d'information sur les risques d'inondation sous forme de textes et de cartes [...]. L'atlas répond donc à un devoir de l'État qui est de porter les risques majeurs et en particulier les risques d'inondation à la connaissance des collectivités locales et du public. Il constitue un document d'information et devra aussi se traduire par une meilleure prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire ». Ce caractère pédagogique de l'atlas des zones inondables ne demeure-t-il cependant pas un vœu pieux ? Il est apparu à travers nos enquêtes antérieures (Rode, 2001) que très rares étaient les personnes qui avaient consulté ou même simplement entendu parler de cet atlas. Celui-ci demeurerait donc confidentiel, ne répondant pas véritablement à son objectif premier. La réalisation récente (2003) d'une version numérique facilement consultable sur internet³⁴ devrait permettre leur plus large diffusion auprès du public.

Pourtant « Loire Vivante », très attentive au problème des zones inondables et qui se fait le chantre inlassable d'une réelle politique d'information des citoyens en ce domaine, semble pour sa part s'efforcer de faire connaître ce document. C'est ainsi qu'un membre de l'association nous a dit : « A l'association, on a les atlas des zones inondables. Quand on fait des manifestations publiques, on les emmène. On les montre aux gens, on leur explique le risque. On leur demande où ils habitent et on leur montre qu'en 1856, il y avait deux mètres d'eau à l'emplacement de leur maison. Ils s'aperçoivent ainsi de l'ampleur du phénomène et de la réalité du risque. Mais les municipalités les ont planqués³⁵. Saint-Pierre les a montrés une fois. C'est pour ça que les gens ne connaissent pas les atlas des zones inondables » (cité

³⁴ <http://www2.centre.environnement.gouv.fr/azi1/index.htm>

³⁵ Ces atlas, dont l'accès est théoriquement public, n'ont souvent fait l'objet d'aucune publicité, leur consultation, pour le moins, n'a pas été facilitée. C'est ce qui a incité la DIREN à les publier sur son site web.

dans Rode, 2001). La municipalité de Saint-Pierre a effectivement présenté cet atlas dans son bulletin et en a publié plusieurs cartes. Saint-Pierre s'efforce donc de diffuser les outils nécessaires à l'information de la population.

La meilleure preuve que cette communication porte – au moins en partie – ses fruits est qu'un certain nombre de personnes reconnaissent que Saint-Pierre fait des efforts en matière d'information de la population. Saint-Pierre est fréquemment reconnue, dans le milieu des gestionnaires du risque, comme une des communes les plus impliquées dans l'information de la population sur le risque d'inondation à l'échelle de la Loire moyenne. Ainsi un membre de « Loire Vivante », association écologiste qui s'opposa pourtant à maintes reprises à la municipalité, reconnaît-il : *« C'est vrai que Saint-Pierre n'est pas la pire pour l'information [...]. Effectivement, ils ont écrit plus que toutes les autres municipalités sur le risque d'inondation. Ils n'ont pas caché le fait qu'il y avait un risque. Ils ont organisé des réunions où il y a eu pas mal de monde, ainsi que des débats à peu près contradictoires »* (cité dans Rode, 2001). Un fait est donc certain : Saint-Pierre s'efforce d'informer autant que possible sa population.

Mais se pose la question de l'efficacité sociale de cette communication. Ne se heurte-t-elle pas à un certain nombre d'écueils qui ont tendance à limiter son efficacité ? La principale difficulté est de donner l'information sans avoir un discours de spécialiste. Un véritable effort doit donc être fait pour transposer le langage technique, le rendre accessible sans pour autant renoncer à certaines notions – aléa, vulnérabilité, remontée de nappe... – pour que l'information demeure pertinente. De plus, un facteur essentiel tend à affaiblir l'efficacité de la communication de la municipalité de Saint-Pierre : c'est l'ancienneté de la dernière inondation catastrophique (qui a eu lieu en 1866, et même si cet événement, qui faisait suite aux crues exceptionnelles de 1846 et 1856, avait créé un véritable traumatisme). Le Directeur de Cabinet estime que *« la dernière crue est tellement loin que notre communication perd beaucoup de sa pertinence. Beaucoup de gens ne la croient pas. On aura beau expliquer, communiquer là-dessus, les gens ne sauront jamais vraiment. Notre communication est contrebattue au quotidien par ceux qui, par leur âge, par leur expérience, ne la crédibilisent pas »*. Les anciens sont ainsi souvent perçus comme la mémoire du fleuve, alors qu'en fait leur mémoire ne fonctionne pas au même pas de temps que les inondations de la Loire...

2.2.2. Une mobilisation qui a évolué dans son contenu comme dans ses objectifs

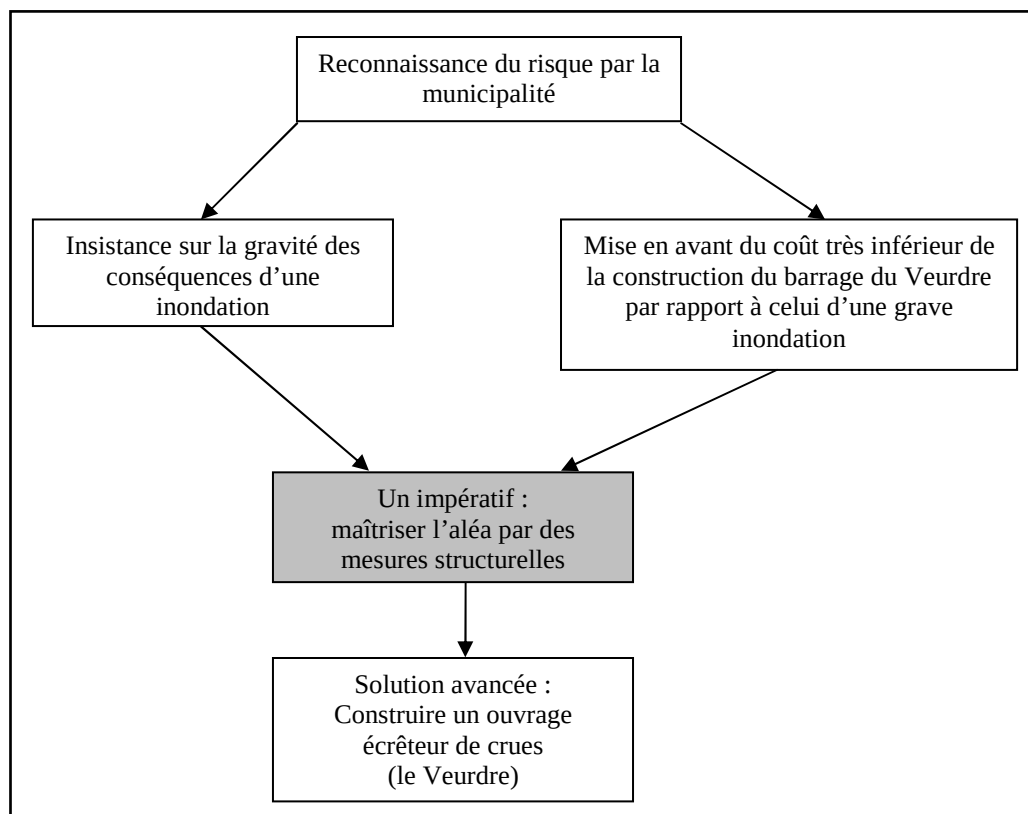
Se pose également la question du contenu et des objectifs de la communication de la mairie de Saint-Pierre sur le risque d'inondation. A cet égard, il convient de distinguer deux

périodes distinctes. La première, qui renvoie aux années 1990 (à partir de 1994 plus précisément), s'est caractérisée par une lutte contre la politique de prévention que l'Etat mettait alors en place. Depuis le début des années 2000, après l'intégration de la représentation du risque et de la nouvelle manière de le gérer, Saint-Pierre est entrée dans une phase de mise en œuvre de cette politique. Sa communication s'en ressent nettement, intégrant de nouvelles préoccupations et mobilisant un nouveau langage.

L'information sur le risque délivrée par la municipalité de Saint-Pierre à destination de sa population durant la première période (1994-2000) ne peut se comprendre qu'en la replaçant dans le cadre plus global du schéma d'aménagement de grande ampleur, à l'échelle du bassin versant de la Loire, que la municipalité soutient. La communication sur le risque est ainsi sous-tendue par tout un faisceau d'objectifs. Il s'agit certes d'informer les habitants de la commune pour forger une culture du risque, mais aussi de peser sur les choix d'aménagement à l'échelle du bassin, au moment où la réalisation des barrages est de plus en plus contestée.

La communication de Saint-Pierre est clairement orientée. Il est tout à fait patent, au vu des articles parus dans le bulletin municipal, que toute une rhétorique a été mise en œuvre pour faire apparaître l'ouvrage écrêteur du Veudre comme indispensable, comme la « solution miracle » au problème que constitue le risque d'inondation (fig. 4.4).

Figure 4.4 : Une communication très marquée du sceau de la technique : maîtriser l'aléa



La communication à destination de la population mise en œuvre par la municipalité de Saint-Pierre au cours des années 1990 est donc imprégnée d'une représentation particulière du risque et de la manière de s'en prémunir : il faut s'efforcer, grâce à la puissance de la technique, de maîtriser les cours d'eau afin de réduire le risque à la source en agissant sur l'aléa. La municipalité a ainsi sollicité deux scientifiques (Alain Schulé, géographe spécialiste d'hydrologie, en particulier du bassin de la Maine et bon connaisseur de la Loire ; et Yves Babonaux, géographe bien connu pour ses travaux sur la Loire) pour qu'ils apportent leur contribution au débat. Les discours de ces deux scientifiques sont un plaidoyer en faveur de la réalisation du Veudre. L'article d'Alain Schulé se conclut ainsi : « Si on veut vraiment protéger les personnes, il faut commencer par accepter le Veudre. Or, cela suppose que l'on se débarrasse du dogmatisme écologiste qui sous-tend la politique du ministère de l'Environnement depuis Brice Lalonde, où l'on s'intéresse beaucoup plus à la protection d'écosystèmes virtuels qu'à la réalité humaine... ». Yves Babonaux, lui, évoque le Veudre en ces termes : « Dans les rapports du Plan Loire Grandeur Nature, une simple évocation évasive, presque gênée, du barrage écrêteur du Veudre, sur le bas Allier, qui serait pourtant capable de casser les fureurs de la rivière (à lui seul, jusqu'à 5000 mètres cubes par seconde) et clé de la sécurité des 300 000 riverains de la Loire moyenne ». Ces deux discours apportent une forte caution en faveur du Veudre. C'est l'argument d'autorité qui est ici avancé. Saint-Pierre met en effet l'autorité de ces deux spécialistes au service de son message : le Veudre est absolument indispensable, car il permettrait d'écarter une crue de 6000 mètres cubes par seconde. C'est là un véritable *leitmotiv* de la communication corpopétrussienne.

La municipalité avance également l'argument financier, qui plaiderait lui aussi en faveur de la réalisation du Veudre. « Une étude a chiffré à plus de dix milliards de Francs le coût d'une crue centennale de la Loire pour la collectivité nationale ; il en coûterait moins d'un milliard de Francs pour édifier le barrage écrêteur du Veudre » (*Clarté*, novembre 1994).

La construction d'une opinion grâce à la communication est donc bien réelle, et volontaire. Elle est en parfaite adéquation avec l'engagement de la municipalité contre le PIG et en faveur de la construction du Veudre. Celui-ci est d'ailleurs bien illustré par l'accélération de la fréquence de parution dans le bulletin municipal d'articles traitant du sujet : neuf articles entre février 1994 et janvier 1996, au moment de l'approbation du PIG, ce qui représente, sur cette période de deux ans, un tiers des articles parus entre 1990 et 2007 ! C'est dire l'intensité de la mobilisation de la municipalité et la volonté d'y associer la population. La communication de Saint-Pierre est certainement orientée, mais cette

représentation est, à l'époque, partagée par nombre de responsables ; en premier lieu par Jean Royer, un adversaire politique, mais un allié essentiel en la situation.

Pourtant, la municipalité insiste sur l'existence du risque. Elle informe les habitants que « les risques d'inondation sont bien réels » (*Clarté*, janvier 1996). Elle avertit, donne des conseils, favorise la mise en place d'éléments de sécurité passive ou de minoration des dommages. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné, Saint-Pierre ne se contente pas de gérer le risque à la seule échelle communale, mais inscrit sa démarche à une échelle plus globale, et certainement plus pertinente dans la mesure où elle correspond mieux au territoire du risque, celui du bassin versant de la Loire. Pourtant, si la municipalité de Saint-Pierre communique à ce point sur le risque, c'est bien dans l'intention de promouvoir une solution technique (la construction d'un barrage-écluseur afin de réduire l'aléa) qui à ses yeux éliminerait pratiquement le risque résolvant ainsi le problème du gel de l'urbanisation sur une large partie du territoire communal. C'est en effet la conséquence, vivement dénoncée par nombre de municipalités, de la nouvelle politique de gestion des risques initiée par l'Etat à partir de 1995 (mise en place des Plans de Prévention des Risques naturels par la loi Barnier). Cette crainte de la « mort programmée » de la commune du fait du gel brutal de l'urbanisation constitue donc le véritable moteur de la mobilisation de Saint-Pierre. Se placer à cette échelle du bassin, si cela peut apparaître comme pertinent en termes d'échelle de gestion du risque d'inondation, est cependant un moyen pour reporter la solution sur d'autres acteurs, extérieurs à la commune. Pour la communication de Saint-Pierre à cette époque, c'est à l'Etat qu'incombe la responsabilité de mettre en œuvre les mesures structurelles propres à supprimer le risque. Implicitement, ce serait donc aux collectivités de l'amont de se sacrifier pour que celles de l'aval puissent être protégées... En outre, un tel raisonnement permet de légitimer la poursuite de l'urbanisation sur le territoire communal.

Mais cette approche de la gestion du risque, privilégiée à Saint-Pierre des années 1950 jusqu'au début des années 2000, n'est plus en phase avec l'approche actuelle qui s'est mise en place graduellement depuis la loi Barnier. Il s'agit désormais avant tout de réduire la vulnérabilité des enjeux exposés. La mise en œuvre de mesures structurelles destinées à agir sur l'aléa n'a plus le vent en poupe. Saint-Pierre, avec quelques années de décalage (après une phase d'opposition déterminée à une telle politique, et un temps de maturation nécessaire à l'intégration de cette nouvelle politique préventive), a aujourd'hui tourné le dos à ce schéma exclusivement techniciste de l'action structurelle sur l'aléa et a progressivement intégré la nécessité d'agir sur les enjeux pour en réduire la vulnérabilité. Mais désormais, le discours techniciste qui était au centre de la communication sur le risque de Saint-Pierre a de fortes

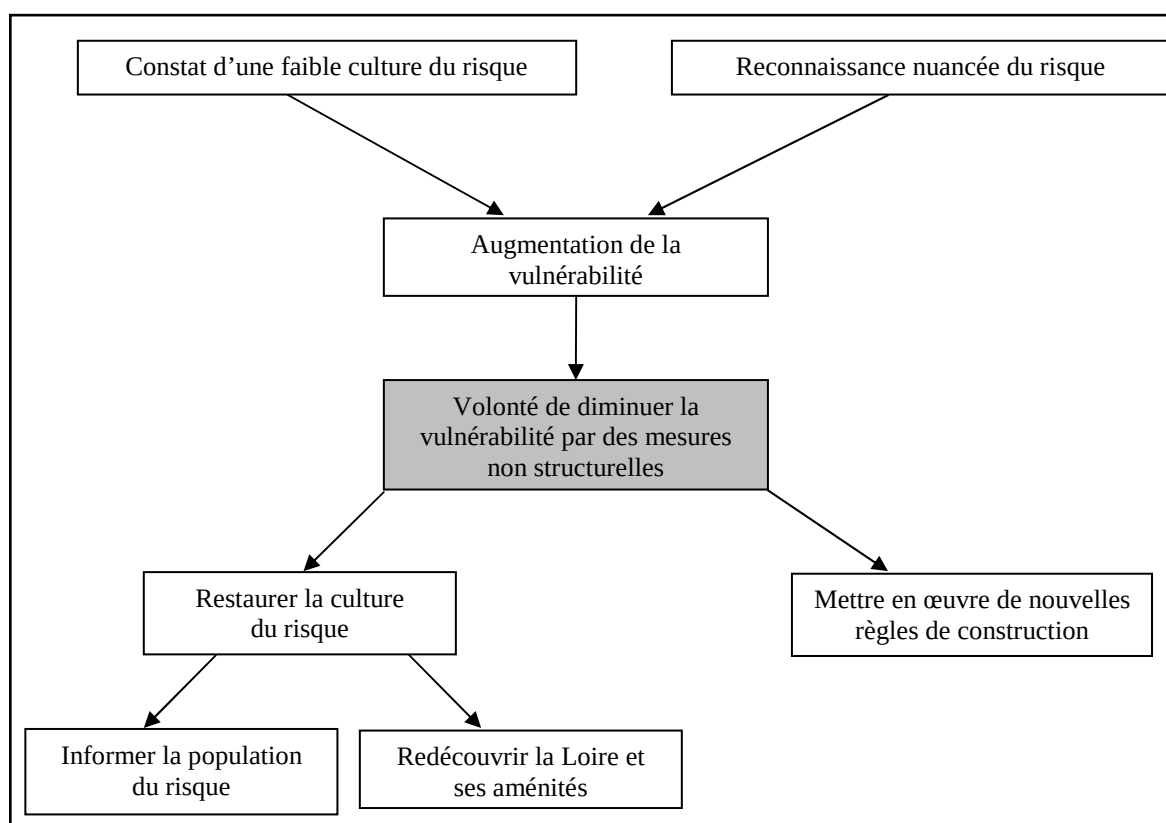
chances d'être bien ancré dans la population ; et cela d'autant plus que dans cette commune fortement marquée par la présence d'une importante gare de triage et une population d'ouvriers et employés du train, la tradition de vote communiste est forte jusqu'à ce jour. Cette tradition politique s'accompagne d'une culture largement interventionniste. La difficulté de la municipalité est donc de parvenir à déconstruire ce discours pour lui en substituer un autre, c'est-à-dire faire admettre à la population que la construction de barrages ne constitue pas, ne constitue plus, une solution-miracle et qu'il convient d'agir autrement pour diminuer le risque, notamment en réduisant la vulnérabilité des enjeux exposés, et en réfléchissant à des modes d'aménagement alternatifs pour les espaces non urbanisables...

A présent, l'appréhension du risque est radicalement différente de ce qu'elle était au cours des années 1990 ; la perspective est inversée. Alors que Saint-Pierre insistait sur les mesures structurelles propres à agir sur l'aléa, elle a désormais intégré le nouveau mode de gestion préventive du risque qui met davantage l'accent sur la réduction de la vulnérabilité. Deux des récents articles publiés dans le bulletin municipal (mars 2005 et janvier 2007) manifestent très clairement ce virage (cf. annexe 6). On y parle de « mesures de prévention », de « réduire la vulnérabilité », de « concilier croissance urbaine et gestion des risques », de la nécessaire « prise de conscience » du risque par la population et les entreprises... et jamais de barrage ! Indéniablement, la tonalité qui se dégage de ces textes est très différente de la rhétorique presque guerrière, de révolte, qui imprégnait les articles précédents. Le vocabulaire employé est fort différent. Loin d'être anecdotique, cette inflexion lexicale est en réalité symptomatique d'une nouvelle vision du risque d'inondation et de sa gestion.

La municipalité, comme elle l'a toujours fait, continue à reconnaître l'existence du risque (« Saint-Pierre est à 100 % inondable »), mais a abandonné une certaine propension à la dramatisation du risque et des conséquences de leur prise en compte (la « mort programmée » de la commune) qui était le propre de la période de lutte des années 1990. L'image donnée du risque en ressort ainsi plus modérée : tout en évoquant toujours l'ampleur des dégâts éventuels, il est rappelé que « le risque naturel est présent mais maîtrisé » du fait de défenses anciennes et consolidées (les levées et les déversoirs sont évoqués, non les barrages) et de systèmes d'alerte efficaces. Mais ce rappel ne tend nullement à présenter ces moyens de protection et de prévision comme des assurances absolues. Au contraire est ensuite fait le constat d'une faible culture du risque, liée en particulier à une « tendance, au cours du XX^e siècle, à nier la présence du fleuve », à « oublier que, même invisible, le risque existait toujours d'une crue importante et soudaine ». Face à ce constat d'une vulnérabilité accrue

notamment du fait de cette faible conscience du risque d'inondation, la conséquence logique consiste à s'efforcer de réduire la vulnérabilité, à la fois en poursuivant l'information de la population (« en la matière, c'est encore la diffusion d'une bonne information qui importe le plus » : la réalisation du DICRIM est évoquée), la mise en œuvre du PCS (pour laquelle l'article annonce qu'une chargée de mission a été recrutée pour trois mois), l'adoption de nouvelles règles de constructibilité et d'adaptation des constructions à l'inondabilité prévues par les PPR (« il a fallu concevoir des règles adaptées pour que l'habitat soit moins vulnérable » : surélévation de cinquante centimètres, existence d'un niveau au-dessus des PHEC – mesures réglementaires dans le cadre du PPRI –, matériaux de construction adaptés, réseaux hors d'eau, qui n'ont en revanche rien d'obligatoire, mais que Saint-Pierre souhaite promouvoir – le maire a ainsi évoqué lors de notre entretien la réalisation, dans un lotissement construit sur la commune, de réseaux électriques « en parapluie », beaucoup moins vulnérables à une inondation). Afin de développer la culture du risque, il apparaît également souhaitable de se réappropriier la Loire, qui ne doit pas être réduite à la dimension « risque d'inondation », mais présente aussi de nombreuses aménités à valoriser. Pour cela, plusieurs axes sont esquissés. L'accessibilité au fleuve doit être améliorée, tant il est vrai qu'à Saint-Pierre l'accès à la Loire est malcommode et dangereux (il faut pour cela traverser la levée, laquelle est surmontée par une route départementale très fréquentée). Des manifestations estivales sont prévues afin d'inciter les habitants « à renouer avec la Loire ». En outre, le projet Loire à vélo, qui passe par la commune, devrait contribuer à ce mouvement de redécouverte de la Loire. L'approche du risque d'inondation et de sa prise en compte se veut donc bien plus constructive qu'auparavant : il s'agit désormais de « repenser le développement des zones inondables » (*Clarté*, mars 2005), de mieux prendre en compte le risque dans le développement communal alors qu'avant la responsabilité était rejetée sur l'Etat auquel il était demandé de construire des barrages pour maîtriser l'aléa, et ainsi permettre la poursuite inchangée du développement communal. La représentation du risque qui a été construite entre l'Etat et les collectivités locales (processus auquel Saint-Pierre a pris une part active) est donc appropriée par la municipalité. L'évolution de la communication municipale manifeste clairement l'évolution de la représentation du risque d'inondation et de sa gestion (fig. 4.5).

Figure 4.5 : Une nouvelle communication centrée sur la réduction de la vulnérabilité



2.2.3. Dans d'autres communes, une mobilisation forte mais moins instrumentalisée

Au-delà de l'exemple de Saint-Pierre-des-Corps, particulier du fait de modalités d'action et d'objectifs qui ont singulièrement évolué au fil du temps, bien d'autres communes se sont montrées très actives et volontaristes en matière de construction d'une culture du risque parmi leur population. Les exemples qui vont être développés à présent illustrent des formes de mobilisation bien moins instrumentalisées que dans le cas de Saint-Pierre (au moins durant ce que nous avons identifié comme la première phase de la mobilisation de cette commune). Ici, il ne s'agit pas de mobiliser la population afin de donner plus de poids à une quelconque opposition de la commune à la politique préventive de l'Etat, mais bien pour les responsables municipaux d'assumer leurs responsabilités et de prendre toute leur place au sein de cette politique de prévention du risque d'inondation en contribuant à la (re)création d'une culture du risque. Cette attitude est le fruit du processus de construction progressive d'une représentation du risque d'inondation analysée dans le chapitre 3 ; elle est en particulier issue des travaux d'approfondissement de la connaissance du risque par l'Equipe pluridisciplinaire : comme le souligne l'adjoint au maire de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, « la

situation est meilleure qu'avant car on sait ce qui nous attend. La crue n'est pas une hypothèse, c'est une certitude. On est préparé » (entretien du 17 février 2005). Dans cette optique, il convient de se préparer au futur événement, et pour cela les responsables municipaux de ces communes ont compris l'importance de forger progressivement une culture du risque parmi la population. Aussi une série de mesures ont-elles été prises en ce sens.

L'exemple d'Olivet illustre la conscience des responsables municipaux vis-à-vis du risque d'inondation puisqu'il s'agit d'une commune qui, contrairement à beaucoup, n'a jamais contesté la politique préventive de l'Etat. L'adjoint au maire souligne ainsi : « *Nous observons strictement les prescriptions du PPRI : dès 1994, on a accepté toutes les restrictions à la construction. On n'a jamais cherché à augmenter les espaces constructibles en zone inondable (contrairement à Orléans, à Saint-Pryvé, qui ont essayé d'obtenir quelques possibilités de bâtir...). Nous on a cherché à restreindre au maximum. On a empêché des constructions en zone inondable. On se veut responsable. Nos prédécesseurs étaient sur la même longueur d'onde, on n'a pas cherché à forcer la main du préfet, pas de négociations de « marchands de tapis » ! Alors que d'autres communes continuent à accueillir de la population, à construire, nous on ne veut pas aggraver le risque* » (entretien du 7 juin 2006). Cela dénote une conscience du risque et des responsabilités du maire assez vive, suffisamment pour que cette commune ne s'inquiète pas des conséquences que le PPR a pu avoir sur la partie de son territoire exposée au risque d'inondation (mais le fait que cette commune ne soit qu'en partie inondable a probablement facilité l'acceptation par rapport à des communes totalement inondables...).

La conséquence logique d'une telle attitude est la volonté de sensibiliser la population au risque d'inondation. « *On a demandé aux notaires de donner des informations au moment des transactions, avant même l'obligation par les textes de lois, on a toujours présenté le niveau d'aléa et les hauteurs d'eau dans notre bulletin municipal dès 1994* » (entretien du 7 juin 2006 avec l'adjoint au maire). Cette politique d'information de la population a été confortée, comme nous l'avons vu précédemment, par un ensemble de démarches qui ont accompagné la réalisation du DICRIM (version en braille, réunions pour le présenter...). A Cléry-Saint-André également, la volonté de parvenir à sensibiliser la population s'est accompagnée de démarches allant au-delà des obligations réglementaires. C'est par exemple le cas en matière de réunions d'informations. Le conseiller municipal en charge de la question du risque d'inondation dans cette commune a en effet « *décidé de faire une piqûre de rappel tous les ans en organisant une réunion publique chaque année (là encore on va au-delà des*

obligations réglementaires...). Il faut constamment rappeler le phénomène » (entretien du 24 avril 2006). Aussi a-t-il « organisé deux séances publiques, auxquelles toute la population a été convoquée pour parler du risque d'inondation » (entretien du 24 avril 2006). La première a eu lieu en 2005. Elle portait sur le fonctionnement de la Loire en crue et sur le scénario d'une inondation de la commune. L'exposé a été fait par le directeur de l'Equipe pluridisciplinaire, « donc les gens se sont rendu compte que ça venait de beaucoup plus haut que la commune et que ce n'était pas seulement une lubie du « père catastrophe » ! » (entretien du 24 avril 2006). La deuxième réunion a eu lieu en 2006. Elle a été faite par un architecte de la DIREN qui a évoqué la vulnérabilité des habitations à l'inondation. Une troisième s'est déroulée à l'automne 2007. Elle portait sur l'implication de la commune dans le projet OSIRIS. Alors qu'effectivement la loi Bachelot ne prévoit qu'une réunion d'information de la population tous les deux ans, c'est ici le choix d'une réunion annuelle qui a été fait, marquant la ferme volonté de sensibiliser la population au risque d'inondation. Un autre exemple manifeste bien, à Cléry Saint-André toujours, cette volonté de prendre en compte le risque en allant au-delà des obligations réglementaires : celui de la délimitation des périmètres sur lesquels il convient d'appliquer des prescriptions particulières. Comme l'explique le conseiller municipal chargé du risque d'inondation, « j'aurais pu m'en tenir aux zones inondables délimitées par les Plus Hautes Eaux Connues, mais cela aurait été une erreur car cela n'aurait pas tenu compte des secteurs impactés. [...] Il faut être très pessimiste dans la construction du phénomène, c'est-à-dire estimer que le fleuve va nous faire plus qu'il a fait jusqu'à présent. Surtout qu'on a beaucoup changé le comportement de la Loire par les aménagements. [...] On risque d'avoir des surprises. Moi je pars du principe qu'il faut envisager le pire, comme ça on ne sera pas surpris. Donc, quand des gens nous demandent un permis de construire, on le refuse si c'est en zone inondable (ligne des PHEC), et on pose des conditions si c'est en zone impactée. Donc on va au-delà des obligations du PPR, on impose des normes draconiennes. On ne veut pas avoir des problèmes de responsabilités après, comme dans certaines communes du Midi » (entretien du 24 avril 2006). Dans cette commune, sous l'impulsion d'un adjoint particulièrement volontariste, l'interdépendance des territoires (« zones inondables » et « secteurs impactés ») en termes de vulnérabilité à l'inondation a été parfaitement saisie. En effet, trop de gestionnaires du risque oublient un peu vite que l'impact d'une inondation se ferait sentir bien au-delà des seuls lieux inondés, et aurait une incidence sur des territoires extérieurs à la zone inondée. Le choix fait à Cléry-Saint-André de définir des « secteurs impactés » sur lesquels seront appliquées des prescriptions particulières manifeste ainsi la prise de mesure de la complexité de

l'organisation des systèmes territoriaux et la capacité à imaginer une réponse adaptée à celle-ci.

A Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, dans l'agglomération d'Orléans, de nombreuses initiatives ont été prises afin de forger parmi la population une culture du risque. Saint-Pryvé a ainsi été une des premières communes à réaliser son DICRIM, qui a été diffusé à toute la population. Ce document a été réalisé par une spécialiste de la gestion des risques, embauchée spécialement pour cette mission. Aussi est-il de qualité, tant pour ce qui est du fond (présentation précises des risques, tout en faisant un effort de vulgarisation scientifique afin que les habitants puissent aisément en comprendre le contenu) que de la forme (présentation agréable et colorée, ce qui est important pour donner envie aux habitants de lire et de conserver ce document). La commune a prévu un budget pour acheter du matériel en rapport avec le risque d'inondation. 10 000 euros par an pendant six ans ont été prévus pour cela au budget (le Conseil général du Loiret apportant une aide à hauteur de 20 %). Il est ainsi prévu de changer tout l'équipement radio, de sonoriser des véhicules qui circuleraient dans les rues pour diffuser l'alerte, et d'acquérir des mégaphones à main, des barrières ainsi que des cônes de signalisation. Saint-Pryvé-Saint-Mesmin a également décidé – avant que la loi Bachelot de 2003 en fasse l'obligation aux communes – de réactiver les témoignages visuels des grandes inondations catastrophiques du XIX^e siècle, soit en restaurant et rendant visibles les repères de crues existants (cf. photo 1.2), soit en en installant de nouveaux (photo 4.1).

Photo 4.1 : Les nouveaux repères de crue installés à Saint-Pryvé-Saint-Mesmin



Photographie : Sylvain Rode, 2005

Une vingtaine de ces repères en fonte devraient être installés dans divers lieux recevant du public (salle des fêtes, espace jeunes, mairie, église, écoles, place centrale...).

De même, à Cléry-Saint-André, six échelles de crue ont été acquises et installées en divers points du village. A Orléans, ce sont trente-six repères de crues (sous forme de simples marques de peinture) qui ont vu le jour dans les quartiers inondables, et particulièrement sur

tous les bâtiments municipaux du quartier Saint-Marceau (en rive gauche de la Loire). L'objectif d'une telle démarche est de contribuer à faire prendre conscience des hauteurs d'eau prévisibles en cas d'inondation catastrophique. En effet, comme le souligne le responsable de la Direction de l'environnement à la mairie d'Orléans, « *beaucoup de personnes ne savent pas qu'elles habitent en zone inondable, ou n'ont aucune idée des hauteurs d'eau. Donc ça permet de les sensibiliser. On réinculque une culture du risque et les gens prennent conscience du risque et des hauteurs d'eau, ça leur permet d'avoir un ordre de grandeur* » (entretien du 19 juin 2007).

Plusieurs communes s'efforcent, afin de mieux faire passer leur message et de lui conférer ainsi plus d'efficacité, d'impliquer directement et activement une petite partie de la population. A Olivet, les conseils de quartiers ont ainsi été un outil essentiel de la sensibilisation de la population au risque d'inondation. Comme l'indique l'adjoint au maire, « *il y a deux conseils de quartier dans le val inondable, on travaille avec les conseillers de quartiers, le risque d'inondation fait partie des sujets évoqués* » (entretien du 7 juin 2006). A Saint-Pryvé-Saint-Mesmin et Saint-Benoît-sur-Loire, un réseau de personnes-relais a été mis en place. Des volontaires constituent les intermédiaires privilégiés entre l'équipe municipale et la population. Saint-Benoît inscrit cette action dans son Plan communal de sauvegarde. Dans ce cadre, la commune a été divisée en dix secteurs géographiques, chacun comptant deux correspondants. Ces correspondants de quartier sont réunis régulièrement par les municipalités (une fois par an à Saint-Benoît). Ils sont ainsi associés aux mesures de gestion du risque d'inondation afin de pouvoir diffuser la conscience du risque parmi la population et être, en cas de crise, les relais de terrain de l'action de la municipalité. A Saint-Pryvé, la crue de décembre 2003 a été l'occasion d'un exercice grandeur nature qui a permis de tester l'efficacité de ce dispositif. Cette crue est d'ailleurs jugée positivement par le responsable du service environnement et cadre de vie dans la mesure où elle a constitué une véritable « *piqûre de rappel* » (expression utilisée par plusieurs gestionnaires du risque d'inondation) du risque et donc un élément contribuant à entretenir la conscience du risque. « *La crue de décembre 2003 nous a donné un aperçu, même si elle a été bien écrêtée par le barrage de Villers (sans lui, on aurait eu cinquante centimètres de plus !). Quelques riverains et maraîchers ont été touchés, mais ils sont déjà très sensibilisés. On a profité de l'occasion pour faire de l'information, on a aidé les gens à mettre leurs meubles en hauteur dans deux maisons. Ce genre d'événement, c'est bon pour la culture du risque, pour rappeler aux gens ce qui peut arriver* » (entretien du 17 février 2005). Une telle perception de la crue de décembre 2003 est révélatrice de l'attachement de cette commune à la construction et à

l'entretien permanent d'une culture du risque. Il ne s'agit pas seulement pour la municipalité de diffuser de l'information à la population, mais également de prendre les dispositions nécessaires afin d'être en mesure de pouvoir gérer une éventuelle crise.

Enfin, à Cléry-Saint-André et Orléans, ce sont les enfants et adolescents qui ont été impliqués. A Cléry, on a choisi de sensibiliser le jeune public grâce à une exposition sur le risque d'inondation faite par la Maison de la Loire de Jargeau. Cette exposition, organisée autour d'une grande maquette de simulation très pédagogique, s'est installée dans la commune un mois durant à l'initiative du conseiller municipal en charge du risque d'inondation. Cela a permis d'initier les écoliers et les collégiens à la question du risque d'inondation, l'objectif étant de susciter un effet d'entraînement à destination de leurs parents : *« les enfants ont répercuté sur les parents, donc des adultes sont venus la voir, tirés par leurs enfants »* (entretien du 24 avril 2006 avec le conseiller municipal chargé du risque d'inondation). A Orléans, des actions ont été menées en partenariat avec des classes d'un collège et d'un lycée horticole situés en zone inondable, et dont beaucoup d'élèves habitent le quartier inondable de Saint-Marceau : réalisation d'un « DICRIM jeunes », sortie sur le terrain intitulée « Sur les traces des inondations » conduite par la personne responsable de la question du risque d'inondation à la mairie d'Orléans. C'est l'occasion de montrer aux adolescents les repères de crue et de les sensibiliser aux hauteurs d'eau qui ont recouvert Orléans au XIX^e siècle en leur expliquant que cela pourrait se reproduire. En scrutant les noms de rue (rue de la brèche, avenue de la Mouillère...), il a été possible de leur faire comprendre qu'il s'agissait là de traces témoignant des inondations du XIX^e siècle. L'accompagnateur a également montré et expliqué le principe de l'échelle limnimétrique, ainsi que des exemples de constructions adaptées au risque d'inondation (parkings en rez-de-chaussée, claires-voies, pas de sous-sols, cf. photo 3.2).

Parmi toutes les communes envisagées, Orléans se distingue sans conteste par la diversité des moyens utilisés pour sensibiliser la population. En effet, outre les vecteurs d'information classiques (DICRIM, bulletin municipal, repères de crues), Orléans a mené un grand nombre d'actions assez originales témoignant de sa volonté de sensibiliser la population au risque. La philosophie retenue est celle d'une acculturation progressive de la population : *« c'est en en parlant un petit peu tous les jours qu'on arrive à sensibiliser les gens et à réinculquer une culture du risque »* (conférence du technicien en charge des risques majeurs à la mairie d'Orléans, le 20 septembre 2007). Il existe donc une réelle volonté politique de multiplier à la fois les occasions, les outils et les démarches d'information sur le risque d'inondation.

Orléans profite notamment du Festival de Loire pour organiser diverses manifestations de sensibilisation au risque d'inondation. Lors de la deuxième édition de ce Festival, six conférences publiques ont été consacrées à ce thème, et un stand d'information a été installé dans la rue (photo 4.2).

Photo 4.2 : Stand d'information de la population durant le Festival de Loire d'Orléans (septembre 2007)



Photographies : Sylvain Rode, 2007

Bénéficiant d'une bonne visibilité, ce stand présentait et distribuait une documentation conséquente sur le risque d'inondation. Il proposait également, grâce à un logiciel adapté, de

montrer aux personnes qui le souhaitent la situation de leur lieu d'habitation en cas de crue centennale. Ce stand et ce logiciel avaient déjà été utilisés à plusieurs reprises (« Journées de l'environnement » organisées par Orléans en 2004, puis la même année salon « Terre naturelle » au parc des expositions). Orléans saisit donc toutes les occasions possibles pour sensibiliser la population au risque d'inondation. Lors de ces diverses manifestations et à chaque permis de construire délivré en zone inondable, un dépliant (réalisé en interne et dont le contenu a été validé par la DIREN) a également été distribué afin de prodiguer un certain nombre de conseils préventifs et de préciser les comportements à tenir en cas d'inondation (cf. annexe 7). Pour compléter ce document et le DICRIM (lequel est téléchargeable sur le site Internet de la mairie), Orléans souhaite réaliser des plaquettes d'information sur des thèmes très concrets (comment assécher votre habitation après une inondation ? Quelles démarches auprès de votre assureur ?).

Une autre initiative originale contribue à renouer une certaine familiarité avec le fleuve et ses excès : la pose d'un panneau électronique annonçant en temps réel la cote de la Loire (situé en rive droite de la Loire, dans le centre-ville d'Orléans au niveau du pont Georges V ; photo 4.3). Le public a ainsi l'information en temps réel et voit en même temps à quel niveau d'eau, à quel état concret de la Loire, correspond cette cote chiffrée qui reste, sans cela, abstraite et peu parlante.

Photo 4.3 : Les cotes de la Loire à Orléans : sensibiliser le public aux variations du fleuve



Photographie : Sylvain Rode, 2007

Par ailleurs, la réflexion effectuée à l'occasion de la réalisation du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) sur les modalités d'intégration de la population dans la gestion de crise, a conduit Orléans à envisager la mise en place d'une réserve communale de sécurité civile. *« Il s'agit de se dire que tous les acteurs de la sécurité civile (policiers, pompiers, gendarmes, militaires) seront de toute façon au service de la préfecture : on aura besoin de mains, de personnes. Or, on sait qu'en cas de crise il y a souvent un afflux de bénévoles, mais souvent mal formés, mal encadrés, mal gérés. L'idée serait donc de former des gens à ces métiers, de les y préparer. Former des personnes et les sensibiliser au risque d'inondation, constituer un vivier pour mieux gérer la crise. On va essayer de se lancer. C'est assez novateur (peu de communes l'ont fait) : c'est dans la loi de modernisation de la sécurité civile »* (entretien du 19 juin 2007 avec la personne chargée de la gestion des risques à Orléans).

Enfin, des actions spécifiques sont également déployées en direction des entreprises afin d'en réduire la vulnérabilité. Ces actions sont menées en partenariat étroit avec la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Loiret, où une personne travaille sur l'auto-diagnostic des entreprises, et avec la communauté d'agglomération, qui a également lancé un programme visant à réduire la vulnérabilité des biens. Il s'agit d'inciter les entreprises à faire appel à une personne-ressource afin que les chefs d'entreprise puissent réaliser leur auto-diagnostic et ensuite prendre les mesures nécessaires à la réduction de la vulnérabilité de leur activité. Une démarche similaire a également été menée à Saint-Pryvé : un stagiaire a ainsi fait un diagnostic de vulnérabilité gratuit de vingt-cinq entreprises de la commune pour les sensibiliser aux risques (« Votre entreprise face au risque d'inondation »).

Dans certaines communes, la sensibilisation au risque a emprunté des voies plus originales. C'est le cas en particulier de Poilly-lez-Gien dans le Loiret, où le maire – ancien géographe et universitaire –, a écrit un roman sur la crue de 1846. Partant du constat d'un décalage accru entre la réalité d'une grave inondation et la très faible perception du risque par la population, il a souhaité « démystifier cette impression de sécurité qui était totalement exagérée » comme il l'écrit lui-même (*Etudes ligériennes*, 2007). La publication de son ouvrage en 1999 (*La Loire rebelle*), assorti d'articles dans la presse, a contribué à faire prendre conscience que ce qui s'était produit en 1846 pouvait se reproduire aujourd'hui. Ce qui a été conforté par l'épisode de la crue de décembre 2003, lors de laquelle la municipalité a demandé à un certain nombre d'habitants d'évacuer préventivement leur domicile. En effet, la commune se situe dans le champ d'expansion d'un déversoir entrant en fonctionnement à 4,40 mètres alors que la cote de la crue annoncée dépassait cinq mètres. Le risque d'être inondé était donc réel. Le maire déplore néanmoins que, malgré les mises en garde, trop de personnes

n'aient pas pris la peine de déplacer leurs appareils électro-ménagers du sous-sol à l'étage, persuadées que les barrages devaient empêcher l'inondation du territoire communal. Malgré cela, comme le rapporte le maire, « finalement, la crue de décembre 2003 s'est relativement bien passée sur la commune, parce que la population n'a pas été surprise » (*Etudes ligériennes*, 2007). C'est la conséquence directe de la démarche de sensibilisation au risque d'inondation menée sous l'égide de cet élu, bien que l'on constate que la croyance en la toute-puissance protectrice de la technique subsiste. Une autre démarche digne d'intérêt, plus originale et plus efficace encore en termes de sensibilisation au risque d'inondation, est la commémoration de la crue de 1856 organisée par La Chapelle-sur-Loire. Cette commune d'Indre-et-Loire, située dans le Val d'Authion, a été ravagée par l'inondation de 1856 : 150 maisons y ont été détruites, la population est passée de 3500 habitants avant l'inondation à 250 un an plus tard, les trois quarts des terres agricoles ont été stérilisés par l'apport de quantités considérables de sable, les mariniers ont dû cesser leurs activités. Comme l'explique l'adjoint au maire de la commune, le choix de commémorer les 3 et 4 juin 2006 le cent-cinquantième de la crue de juin 1856 répondait à un triple objectif (*Etudes ligériennes*, 2007). Historique tout d'abord, avec la volonté de reconstituer précisément cet épisode de l'histoire de la commune. Festif et touristique ensuite avec la volonté de fédérer la population autour d'un projet commun centré sur la Loire. Enfin, le troisième objectif, clairement affiché, était préventif. Il s'agissait en effet de combattre les certitudes de la population pour qui une inondation comme celle de 1856 semblait tout bonnement impossible, à la fois du fait de l'enfoncement du lit de la Loire et du rehaussement des levées. Pour cela, de gros efforts d'information auprès de la population (notamment par le biais des associations et des écoles) ont été consentis avant la commémoration. Comme le note l'adjoint, « ce qui s'est passé pendant la semaine de commémoration n'était que l'aboutissement du travail d'une année » (*Etudes ligériennes*, 2007). Ces démarches ont donc permis à la population de prendre conscience de l'existence du risque. De plus, le succès auprès du public et le retentissement régional assez important de ces manifestations (dont un son et lumière retraçant le déroulement de l'inondation de 1856 dans la commune) ont conduit à diffuser l'information préventive, et donc à sensibiliser les populations, bien au-delà de la commune. Sensibiliser au risque d'inondation à partir d'une manifestation festive constitue probablement un moyen relativement efficace : c'est en effet un moyen de délivrer un message sur la réalité du risque de manière plus accessible au public. Pourtant, il a fallu aux élus une volonté politique ferme pour s'engager dans cette voie puisque certains craignaient que ce type de manifestation ne fasse une mauvaise publicité à la commune. L'équipe municipale était convaincue, quant à

elle, que cet épisode faisait partie intégrante de l'histoire et de l'identité de la commune et pouvait être valorisé. C'est là un pari intéressant, que quelques autres communes commencent à faire.

L'ensemble des démarches mises en œuvre dans ces différentes communes vise avant tout à créer de toute pièce une culture du risque parmi des populations largement dépourvues de familiarité avec le fleuve, et *a fortiori* de familiarité avec le risque dans la mesure où les dernières inondations catastrophiques remontent au XIX^e ou au début du XX^e siècle. Mais elles peuvent parfois aussi contribuer à réactiver une forme de sensibilité enfouie au risque chez les personnes âgées, comme le révèlent les propos suivants : « *les anciens parlaient du risque entre eux, mais comme personne d'autre n'en parlait, ils pensaient que c'était enterré, que ça n'existait plus. A partir du moment où on en a parlé, ça a réveillé des souvenirs chez les anciens* » (entretien avec le conseiller municipal chargé des risques à Cléry-Saint-André, le 24 avril 2006). Pourtant, la création d'une culture du risque *ex nihilo* ou la réactivation d'une mémoire du risque ne reviennent pas exactement au même. Si cette mémoire a sa richesse, elle est probablement aussi faite de représentations tronquées ou déformantes. Il convient donc de les compléter par une information ciblée.

Même dans ces communes sensibles au risque et actives en matière de sensibilisation au risque, certaines ambiguïtés peuvent subsister. C'est ainsi qu'à Saint-Pryvé, l'architecte qui s'occupe d'une grande ZAD en plein développement n'a pas pris en compte la notion de vulnérabilité. Il se contente d'appliquer les prescriptions réglementaires du PPR. Il peut paraître surprenant – et décevant – que la municipalité n'ait pas négocié avec lui un cahier des charges visant à réduire de manière plus importante la vulnérabilité des constructions. De même, un certain nombre de dissonances peuvent exister entre les différents acteurs au sein d'une équipe municipale. La volonté politique affichée par les élus peut être jugée de manière négative par certains techniciens. La responsable de l'urbanisme de Saint-Pryvé remarque : « *Vis-à-vis de la population qui habite déjà la commune c'est quelque chose qui est acquis [la sensibilisation au risque d'inondation]. Le problème c'est par rapport aux nouveaux arrivants, qui achètent une maison. La première approche qu'ils ont de la commune est l'information sur le risque d'inondation* » (entretien du 17 février 2005). Si ce propos fait le constat de l'efficacité de la politique municipale d'information sur le risque, il laisse également poindre l'inquiétude d'effets potentiellement négatifs sur l'attractivité de la commune. Cette personne craint en effet que l'information sur le risque délivrée aux nouveaux arrivants ne constitue une mauvaise publicité et conduise certaines personnes à renoncer à leur projet d'implantation sur le territoire communal. Par ailleurs, certains

techniciens peuvent juger que la volonté politique affichée n'est pas suffisamment suivie de moyens afin de lui donner une transcription concrète. C'est ce qu'exprime le propos suivant d'un autre technicien municipal : *« Les élus disent qu'on est au top, qu'on est prêt, mais en fait il n'y a rien de prêt ! Je veux qu'il y ait des moyens humains, je veux que d'autres s'impliquent en plus de moi. Si on veut un PCS c'est bien, mais il faut impliquer du monde. Il y a trop de discours, il faut avancer sur du concret. [...] Il manque un élu moteur sur le terrain. Dans toutes les collectivités c'est pareil »* (entretien du 17 février 2005).

2.3. Le refus d'une culture du risque dans certaines communes ?

« On est encore très loin d'une bonne prise de conscience du risque d'inondation par les acteurs politiques locaux » (entretien du 30 janvier 2008 avec le chargé de mission risque inondation à la DIREN Centre). De fait, si les collectivités locales ont la charge d'intégrer le risque d'inondation dans leur politique d'aménagement des territoires et d'informer la population sur les risques qu'elle encourt, la prise de conscience de la réalité du risque et de la responsabilité des acteurs locaux – élus et techniciens – demeure encore fort inégale. Comme le note l'adjointe au maire d'une commune tourangelle, *« par rapport aux élus au conseil municipal on voit bien que cette idée du risque d'inondation n'est pas encore intégrée par tout le monde... »* (entretien du 20 avril 2005). A côté des communes qui ont pris conscience de l'importance des enjeux liés au risque d'inondation et de la nécessité de construire une culture du risque parmi la population, un nombre encore conséquent de communes n'a pas pris la mesure du risque et refuse toute démarche visant à sensibiliser la population au risque.

L'attitude de nombreuses communes en matière d'information sur le risque d'inondation se révèle bien différente de celle des communes analysées précédemment. Aux antipodes de la stratégie de communication multiforme de Saint-Pierre, Saint-Pryvé ou Orléans, certaines municipalités manifestent peu la volonté de forger une culture du risque, que l'on semble créditer d'une faible utilité et parfois même envisager comme dangereuse. Il est vrai que la diffusion d'information sur le risque à destination de la population peut être perçue par certains responsables comme une manière de révéler à la population de possibles failles dans le gouvernement d'un territoire, remettant ainsi en cause l'idée – pourtant illusoire – d'une rationalité et d'une efficacité absolues des pouvoirs publics. De fait, *« aucune institution n'aime faire spontanément état de ses zones de fragilité »* (Fabiani, Theys, 1987).

Nombreux sont les responsables municipaux dont les propos témoignent, aujourd'hui encore, d'un profond scepticisme. « *La Loire est endiguée, on la voit monter, elle ne va pas monter de deux mètres dans la journée. On trouve tous que c'est trop en faire, que ça bloque trop l'urbanisme. C'est quand même gênant pour l'avenir. D'un seul coup on se réveille ! On ouvre le parapluie ! Est-ce que ça se reproduira un jour comme en 1856 ? On ne sait pas...* » (entretien avec le maire de Villebernier, le 2 octobre 2006). Dans ces communes, même si le risque n'est pas nié ni totalement ignoré, il est largement sous-estimé. Les propos de la responsable de l'urbanisme de Saint-Jean-le-Blanc (commune de l'agglomération d'Orléans) en sont une parfaite illustration : « *On est loin de penser que ça [une inondation catastrophique] peut arriver. Le risque ne nous fait pas peur, ne nous arrête pas. On ne va pas dans le sens de mettre les gens en garde, de prendre certaines mesures. Ce n'est pas quelque chose qui prime, on continue à avoir des projets. On n'a pas peur* » (entretien du 17 février 2005). « *Moi personnellement je ne ressens pas la nécessité de ce PPR [...]. A Tours on a l'impression d'être protégé, on n'a pas l'impression que la Loire et le Cher pourraient envahir la ville. Ce qui est particulier à Tours, c'est que les eaux venant de Saint-Pierre sont bloquées par des batardeaux* » (entretien avec l'adjoint à l'urbanisme à la mairie de Tours, le 20 juillet 2005). Il est vrai que Tours est bien moins exposée que certaines des communes voisines comme Saint-Pierre ou La Riche, à la fois en raison de son altitude et de protections qui sont censées empêcher l'eau de l'envahir (même si certains quartiers sont très concernés : le quartier des Prébendes serait ainsi recouvert de 2,50 mètres d'eau en cas de crue type 1856). Mais les propos de cet édile montrent bien qu'il n'a pas pris la mesure de la paralysie de l'agglomération toute entière et des environs en cas d'inondation catastrophique. Les responsables municipaux de Tours ne se sentent pas réellement concernés, alors même que les réseaux de communication desservant l'agglomération seraient coupés, entravant directement le fonctionnement de l'économie. Aussi, même si Tours était épargnée par la montée des eaux, la ville serait touchée de plein fouet par les conséquences indirectes de l'inondation. Un tel raisonnement focalisé sur l'aléa à l'échelle strictement communale ne permet pas de prendre la mesure réelle des conséquences d'une éventuelle inondation sur les territoires qui ne seraient pas sous les eaux. Ces exemples témoignent d'une inégale réception et acculturation des travaux menés par l'Equipe pluridisciplinaire. Si ces travaux ont pu contribuer à modifier la représentation du risque d'un certain nombre de décideurs, d'autres demeurent très sceptiques. Le risque est envisagé comme très improbable, et en conséquence la politique préventive mise en œuvre par l'Etat est jugée injustifiée. Même des maires de communes beaucoup moins protégées adoptent une telle passivité face au risque d'inondation.

Ainsi, à Gien, alors que la commune n'est pas protégée par des levées et a été en partie inondée en 2003, aucune politique de gestion du risque n'est mise en œuvre. Le maire ne croit pas qu'il soit nécessaire de faire quelque chose.

Pour certains, la gestion du risque d'inondation est du seul ressort des responsables politiques et des techniciens. La population, en revanche, n'y est pas associée. La municipalité de La Riche, commune de l'agglomération de Tours, pour reprendre les déclarations de l'adjoint au maire, n'a pas mené « *d'information spécifique de la population car cela entre dans d'autres dispositions. Si un jour il y a un risque, on en sera averti et une procédure sera enclenchée pour y parer : le plan de secours* » (cité dans Rode, 2001). Nous constatons donc qu'il n'y a pas de réelle volonté de la part de la municipalité de La Riche d'informer les habitants sur le risque d'inondation. Dans l'esprit des élus de La Riche, il est largement suffisant qu'eux seuls – les responsables – soient « avertis » du risque. C'est en effet eux qui déclencheront le plan de secours. Dès lors, pensent-ils, quelle serait l'utilité d'informer la population puisque celle-ci n'a aucun rôle à jouer – sinon un rôle passif – ni aucune responsabilité en la matière ? Une telle conviction va pourtant à l'encontre de l'avis des spécialistes, unanimes sur ce point : « pour faire l'objet d'une appropriation par les publics concernés, la prévention devrait être envisagée non point comme une affaire de spécialistes, mais plutôt comme une œuvre collective associant tous les acteurs intéressés, quels que soient par ailleurs, leur culture, leur statut, leur qualification, leurs compétences » (Vidal-Naquet, 2001).

Par ailleurs, la gestion d'une inondation est perçue comme dépassant les compétences du maire. La responsabilité de l'action est donc reportée sur d'autres acteurs, qui prendront les choses en main. « *Les élus savent qu'on est en zone inondable, mais ils disent que de toute façon on sera prévenu par la préfecture en cas de danger imminent et qu'on aura le temps de prévenir la population, ce qui permettra de sauver tout le monde. Tout un système très efficace est en place pour cela* » (entretien du 17 février 2005). La confiance en l'efficacité et en la rationalité du dispositif d'intervention de la préfecture conduit ces communes à se déresponsabiliser largement. Leur rôle se cantonne à transmettre l'information d'évacuation en temps de crise – comme si celle-ci pouvait se montrer efficace sans aucune sensibilisation préalable de la population au risque d'inondation et sans avoir jamais envisagé l'hypothèse d'une grave inondation... La conscience de leurs responsabilités en matière de gestion du risque d'inondation est donc extrêmement faible chez ces responsables politiques municipaux (ce qu'illustrent à merveille les propos suivants du maire de La Riche : « *si j'ai un problème,*

j'appelle le 18 ! »). Le Plan communal de sauvegarde et le DICRIM sont élaborés – tardivement le plus souvent – parce qu'il s'agit d'obligations réglementaires, mais ils ne sont crédités d'aucune utilité. Ce sont les services de l'Etat (préfecture) qui devraient gérer une éventuelle crise.

Un autre argument avancé par les responsables municipaux de ces communes pour légitimer cette absence d'information de la population est le spectre de la peur. Selon des propos très explicites tenus par les édiles, l'information risquerait en effet d'inquiéter inutilement la population. D'après l'adjoint au maire de La Riche, « *cela ne conduirait pas à grand-chose de dire aux habitants qu'on risque d'être inondé un jour ou l'autre* » (cité dans Rode, 2001). Il estime qu'une telle information n'aurait aucune efficacité propre, qu'elle ne changerait rien à l'issue d'une catastrophe. Il va même plus loin, semblant envisager la connaissance du risque par la population comme une menace pour la tranquillité, l'ordre social dont a besoin la commune pour se construire. Ainsi, pour le responsable de l'urbanisme de cette même commune, « *on peut faire le bonheur des gens malgré eux, on n'a pas forcément besoin de les éduquer au risque, de les inquiéter inutilement. Ce qui compte, ce sont les actes des édiles pour tenir compte de la situation* » (cité dans Rode, 2001). Dans l'esprit des responsables municipaux de cette commune comme de bien d'autres, l'équation est la suivante : éducation au risque = rupture de la quiétude, remise en cause de l'appropriation de l'espace communal par celui qui souvent est un néocitoyen. Ces affirmations stupéfient alors que l'information constitue la première des mesures de sécurité en cas de grosse inondation. Connaître ne permet évidemment pas d'influer sur l'aléa mais permet de minimiser le risque, en l'appréhendant correctement. C'est faire que le résident, insécurisé par l'information, tente de réduire son inquiétude en mettant en œuvre des mesures « passives » de protection. Dans le domaine de l'aménagement de l'habitation, les possibilités d'amélioration sont légion. Les élus de ces communes craignent certes « *d'inquiéter inutilement* » la population en l'informant du risque d'inondation, mais probablement craignent-ils également, ce faisant, d'engager leur responsabilité – alors même qu'elle serait de toute façon engagée, suite à une catastrophe, en cas de défaut d'information... Si aucune information n'a été donnée, si les cartes de risque des atlas des zones inondables n'ont pas été diffusées, c'est parce que l'affichage du risque est perçu par les responsables locaux comme une menace. Ainsi que l'explique Jean-Noël Retière, « les élus ne s'y seront [...] pas trompés : les atlas [des zones inondables] sont des instruments d'objectivation de l'exposition

au risque... Ils le rendent visible, éclatant, interdisant toute contrition à venir, étayée par une ignorance feinte ou réelle : personne ne peut plus proclamer son innocence » (Retière, 1998).

Un exemple supplémentaire de cette attitude de défiance vis-à-vis de l'information de la population apparaît dans le témoignage suivant d'un conseiller municipal d'une commune du Loiret : « *Le PPR c'est une obligation faite par l'Etablissement Public Loire donc on l'a fait, mais c'est un document interne (sic), donc ça ne sert pas à grand-chose d'en parler* » (entretien du 31 janvier 2008). Erreurs et déformations s'accumulent dans ce propos. Non seulement on attribue la responsabilité des PPR à l'Etablissement Public Loire au lieu de l'Etat (alors même que la personne citée est celle qui, au sein de cette commune, est chargée depuis des années du dossier du risque d'inondation... Et il ne s'agit nullement d'un lapsus puisque cette assertion a été réitérée à plusieurs reprises au cours de notre entretien). Mais surtout le PPR est présenté comme un simple « document interne » dont la population n'aurait pas à avoir connaissance ! C'est oublier qu'il s'agit d'un document public, librement consultable en mairie. C'est oublier également qu'il s'agit d'un document opposable aux tiers, qui peut avoir des conséquences directes sur les administrés, la valeur de leurs biens et leurs projets. A ce titre, il s'agit d'un document qu'il est nécessaire d'évoquer et d'expliquer à la population.

Se développe ainsi une vision techniciste du risque, dans laquelle les élus et les services spécialisés sont les seuls à gérer un risque dont la population, globalement, ignore la teneur sinon la nature. Ainsi, la gestion des risques majeurs et des situations de crise ne repose pas sur la responsabilisation des individus. Ceux-ci ne sont appelés à agir qu'en suivant les éventuelles consignes transmises en cas de crise. La gestion du risque n'est d'ailleurs envisagée ici qu'en période de crise, aucune gestion préalable à la crise n'étant prévue. Au bout du compte, la protection de la population se trouve confiée à un ensemble de spécialistes, de pouvoirs, au nom d'une recherche du mieux-être de la population. Ce désaisissement pose la question de la déresponsabilisation, et surtout celle de l'efficacité de la voie choisie. Une telle approche est d'autant plus inquiétante que les problèmes posés ont été abordés au travers du prisme unique de la contrainte créée par le cadre législatif, et non au travers de la contrainte engendrée par l'aléa. Ce type d'approche a de bonnes chances de générer un sentiment de frustration, et par voie de conséquence de favoriser les tentatives de contournement d'une règle que la collectivité tente de construire au nom de l'intérêt général.

Toutefois, si aucune construction globale d'information de la population n'est menée par ces municipalités, quelques démarches ponctuelles peuvent être conduites en direction de

groupes spécifiques. Comme nous l'a dit le responsable de l'urbanisme de La Riche, « *on a réuni les propriétaires de l'Ouest (les maraîchers, les horticulteurs) pour leur dire qu'on allait essayer de trouver une alternative* » (cité dans Rode, 2001). Le problème est que l'alternative proposée a trait à la question foncière et ne traite absolument pas de culture du risque. Il s'agit uniquement de faire face au gel de l'urbanisation des espaces soumis à un fort risque d'inondation. Seules les personnes financièrement pénalisées par le risque d'inondation sont informées au nom d'un choix ignorant l'aléa potentiel et le principe de sécurité. C'est sous-estimer la capacité de désorganisation du désarroi et de la surprise face à la catastrophe alors que dans un pays à fort risque comme le Japon, une patiente acculturation a fait la preuve de son efficacité.

Une telle attitude des responsables politiques et techniques de certaines communes est préoccupante dans la mesure où, comme le note un des responsables de la gestion du risque d'inondation à la DIREN Centre, « *il faut une acceptation totale de la crise et de ses responsabilités avant de penser à construire autre chose* » (entretien du 1^{er} février 2005). Or, tel n'est pas le cas dans ces communes, où les responsables ont tendance à minimiser leurs responsabilités et à occulter la possibilité d'une crise. Par ailleurs, cette absence de volonté politique à l'échelle locale obère largement l'efficacité de la politique préventive de l'Etat, laquelle ne peut être réellement efficace que si les collectivités locales s'en saisissent afin de se l'approprier.

Lorsqu'on a conscience de l'existence du risque, la solution est cherchée du côté de la gestion structurelle de l'aléa. C'est donc l'approche préventive, non structurelle, qui n'est pas intégrée. Le paradigme techniciste, longtemps dominant, demeure très ancré dans l'esprit de maints édiles, lesquels y voient un moyen de résoudre le problème sans avoir à informer la population. Dans leur esprit, ces mesures structurelles sont en effet censées mettre un terme à l'exposition à l'aléa, aussi leur semble-t-il inutile de communiquer sur le risque. Comme le souligne le chargé de mission sur le risque d'inondation au conseil général du Loiret à propos de la commune de Gien, « *ils ont bien conscience du risque car une étude a été menée par SOGREAH et des travaux ont été décidés sur un point bas dans la levée, mais il n'y a pas de volonté de parler du risque* » (entretien du 31 janvier 2008). De fait, cette commune très réticente à informer ses habitants sur le risque d'inondation a retenu le principe de travaux de protection (d'un coût total de trois millions d'euros) afin de protéger un secteur d'un kilomètre de long. Sur ce linéaire, un mur d'un mètre de hauteur sera construit avec des ancrages destinés à recevoir des batardeaux qui seraient installés en cas d'alerte. Ces moyens

de protection ont une réelle utilité pour sécuriser un secteur sensible. Mais l'utilité de cette mesure ne serait-elle pas meilleure encore si la situation était expliquée aux habitants, afin de leur faire prendre conscience du risque et des mesures mises en œuvre pour s'en prémunir ainsi que des comportements à adopter en cas d'alerte ? N'est-ce pas placer trop de foi en l'efficacité des mesures de protection ?

Néanmoins, les communes réticentes à tout affichage du risque sont désormais tenues de réviser partiellement leur position : la loi Bachelot leur fait obligation d'informer la population à travers l'organisation d'une réunion publique tous les deux ans et un décret du 9 juin 2004 réaffirme l'importance de la réalisation et la diffusion d'un DICRIM (décidée par un décret du 11 octobre 1990, mais qui avait été peu appliqué...). Le poids de la contrainte réglementaire est ici le seul moyen d'espérer avancer vers une meilleure information de la population, bien qu'à pas très mesurés.... Bon gré mal gré, il faut donc enclencher un certain nombre de démarches de travail afin de se mettre en conformité avec la loi. Cette dissonance très forte entre la crainte de ces élus de diffuser de l'information et les obligations réglementaires se traduit de plusieurs manières. Une première manifestation peut être la production d'un DICRIM volontairement très succinct voire peu exploitable. La personne chargée au Conseil général du Loiret d'aider les communes à réaliser leur DICRIM rapporte ainsi l'exemple d'une commune où *« ils ont fait un DICRIM pas diffusable tel quel. La cartographe du département avait fait une belle carte, mais ils l'ont rendu volontairement illisible en la reproduisant avec une très mauvaise définition. Du coup on ne voyait plus rien ! Ils ne voulaient surtout pas dire que c'était inondable, ne pas affoler. Je leur ai dit que ça n'allait pas, mais ils l'ont diffusé comme ça »* (entretien du 31 janvier 2008). Conscients que la carte contribue à dire le risque, à le rendre visible, les élus de cette commune ont délibérément choisi de priver la carte insérée dans leur DICRIM de ce pouvoir. Cette dissonance peut aussi se manifester par des tensions entre élus – responsables des choix politiques – et techniciens – chargés de la réalisation des documents. L'exemple de La Riche montre que les techniciens de cette commune étaient favorables à ce que notre questionnaire sur le risque d'inondation soit diffusé parmi la population avec l'appui municipal. Pourtant, cette diffusion n'a pas été possible du fait du veto du maire. Le dernier mot revient logiquement au politique, dont la volonté s'avère donc essentielle.

2.4. Des attitudes très contrastées, reflets de visions politiques particulières

Ce sont donc à la fois la représentation du risque, la conception de l'information et la philosophie d'intervention qui diffèrent par rapport aux communes précédentes, ce que résume le tableau 4.2, en utilisant deux exemples particulièrement révélateurs de ces oppositions entre communes volontaristes et communes réticentes : Saint-Pierre et La Riche. Toutes deux situées dans le Val de Tours, entre la Loire et le Cher, et entièrement inondables (fig. 4.6), ces deux communes adoptent, nous l'avons vu, des attitudes opposées en matière de gestion du risque et de culture du risque (tableau 4.2).

Figure 4.6 : Saint-Pierre et La Riche,
communes inondables de l'agglomération tourangelle

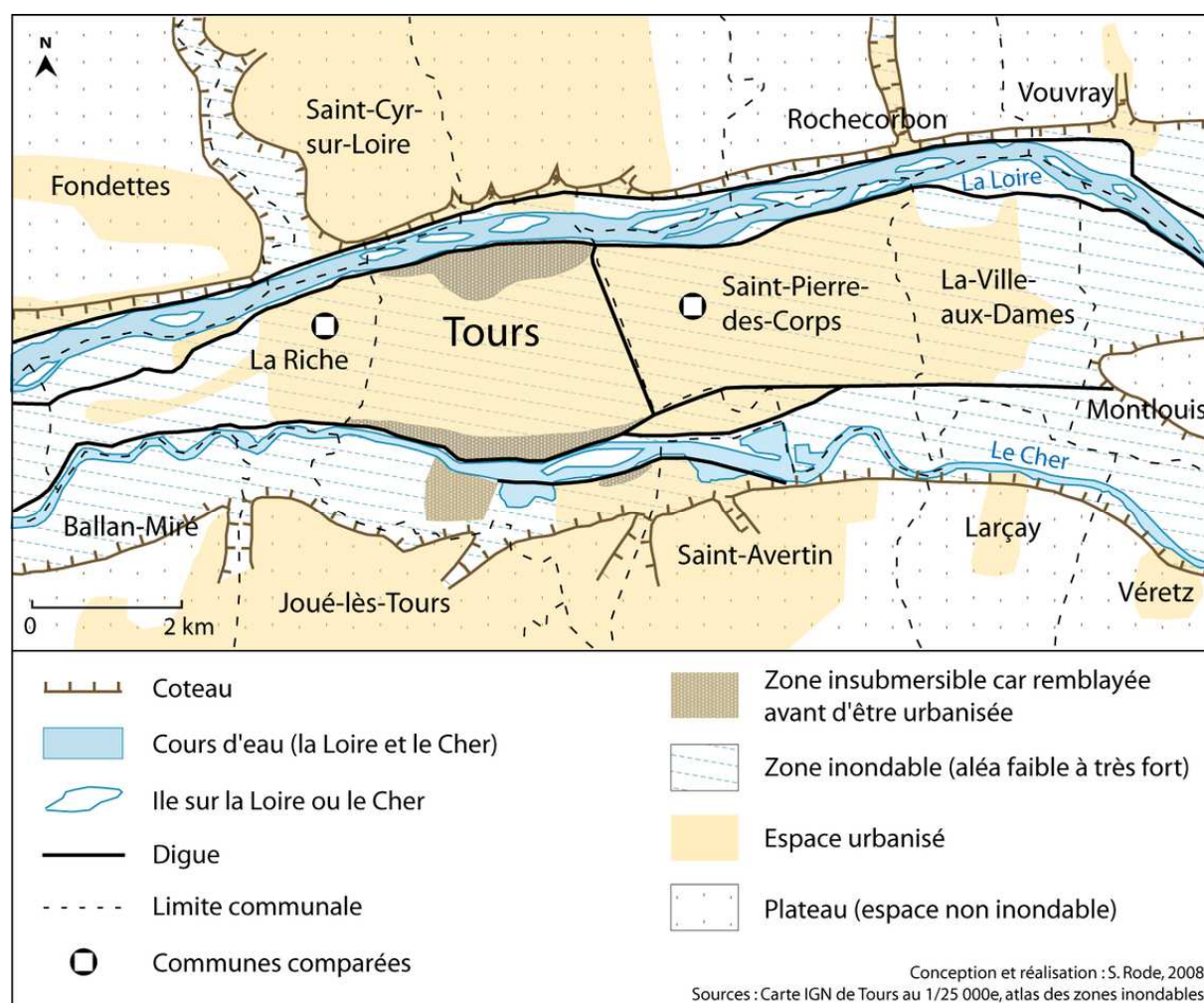


Tableau 4.2 : Saint-Pierre et La Riche, deux communes inondables
de l'agglomération de Tours aux choix de gestion du risque opposés

	Saint-Pierre-des-Corps	La Riche
Principales caractéristiques de la commune	• Située entre Loire et Cher, entièrement en zone inondable (aléa moyen et fort). • Ville de l'agglomération de Tours (située immédiatement à l'Est de Tours), comptant 16 236 habitants, anciennement urbanisée, à forte tradition ouvrière. • Municipalité communiste.	• Située entre Loire et Cher, entièrement en zone inondable (aléa moyen et fort). • Ville de l'agglomération de Tours (située immédiatement à l'Ouest de Tours), comptant 8661 habitants, à forte tradition maraîchère. • Municipalité socialiste.
Quelle représentation du risque ?	• La municipalité reconnait l'existence du risque d'inondation et a même tendance à dramatiser les conséquences d'une inondation de forte ampleur.	• La municipalité ne nie pas le risque, mais pense qu'une inondation de forte ampleur est très improbable.
Quelle conscience de ses responsabilités ?	• Assez forte : la municipalité comprend progressivement que les communes doivent s'impliquer activement dans la gestion du risque, et que sa responsabilité sera directement engagée en cas de catastrophe. Il faut donc limiter le risque.	• Faible : « Si j'ai un problème, j'appelle le 18 ! » (propos du Maire de la commune). Le PCS est élaboré parce qu'il faut en faire un, mais il n'est crédité d'aucune utilité. Mi-2009, le DICRIM n'était toujours pas distribué à la population. Ce sont les services de l'Etat (préfecture) qui devraient gérer une éventuelle crise.
Quelle information de la population ?	• Gros effort d'information de la population sur le risque (à travers de nombreux articles dans le bulletin municipal et de nombreuses réunions publiques).	• Aucune information préventive de la population sur le risque. • L'information n'est envisagée qu'en temps de crise (avertir les habitants de l'imminence d'une inondation pour les évacuer).
Pour quels objectifs ?	• Forger une culture du risque parmi la population. • Mais aussi mobiliser la population derrière la municipalité afin de peser sur les choix d'aménagement à l'échelle du bassin (Saint-Pierre réclamant la construction d'un ouvrage écrêteur de crues, le Veurdre, sur l'Allier).	• Crainte d'inquiéter inutilement la population.
Quelle gestion du risque d'inondation ?	• Gestion volontariste et démocratique du risque. • Une stratégie globale de gestion du risque (car envisagée aussi bien à l'échelle de la commune – notamment en matière de culture du risque – qu'à l'échelle du bassin versant de la Loire). • Une gestion du risque longtemps très marquée du sceau de la technique : il faut agir sur l'aléa par des aménagements structurels. Limitation des enjeux et réduction de leur vulnérabilité commencent cependant à être acceptées et évoquées.	• Gestion technocratique du risque (élus et services spécialisés gèrent seuls le risque), très peu démocratique (la population ignore le risque et les mesures mises en œuvre pour le réduire). • Tentative de gestion locale du risque (à l'échelle de la seule commune, qui apparaît pourtant beaucoup trop restreinte et cloisonnée pour être efficace...) et a minima (pas de redéfinition du modèle de développement et d'aménagement communal).

Comment comprendre ces choix de gestion du risque si différents ? Des arguments financiers entrent en ligne de compte pour comprendre l'attitude des communes face au risque dans la mesure où le PPR a une incidence directe sur la valeur des biens immobiliers, et surtout sur les possibilités de vendre d'anciens terrains agricoles en terrains à bâtir (cf. les maraîchers de La Riche évoqués précédemment). Pourtant, les motifs financiers, s'ils sont nécessaires à considérer, ne sont pas suffisants. La culture politique de chaque municipalité détermine largement ces attitudes. La municipalité communiste de Saint-Pierre s'inscrit ainsi dans une démarche positiviste – la confiance en la technique pour modeler la nature – et interventionniste. La municipalité socialiste de La Riche est moins marquée par cette culture positiviste et jacobine. Sa « vision du monde » est clairement influencée par la politique de régionalisation mise en place par les socialistes en 1982-1983, le poids du local est valorisé – même si le maire a une parfaite conscience des limites de l'action locale en matière de gestion de crise, et renvoie la solution sur l'Etat. Il faut aussi invoquer une perception très différente de l'information de la population. Elle apparaît comme une menace à La Riche où on la perçoit comme un ferment potentiel de contestation de l'équipe municipale. C'est alors le risque politique qui prime sur le risque naturel ! L'information de la population est au contraire connotée positivement à Saint-Pierre, où elle s'inscrit dans une tradition municipale d'association de la population aux politiques menées et où elle apparaît non pas comme un élément de fragilisation de la municipalité, mais bien comme un puissant facteur de cohésion entre la population et la municipalité, unies dans un même combat. La municipalité de Saint-Pierre est ainsi parvenue à faire que la gestion du risque d'inondation, loin d'être une menace pour sa pérennité politique, la conforte dans sa posture d'une équipe efficace, soucieuse de l'avenir de la commune et de ses habitants, et proche des citoyens. Le risque apparaît donc bien comme une des composantes des stratégies d'exercice du pouvoir (November, 2000) et la géographie du risque comme « une géopolitique urbaine » (Sierra, 2000).

De telles disparités en termes d'implication des communes ne vont pas sans poser problème dans la mesure où, en cas de crise, l'efficacité des mesures préventives développées dans les communes actives risquerait d'être fortement amoindrie par l'inexistence d'anticipation et de préparation dans les communes voisines. Il s'agit là d'une des principales limites de ce mode de gouvernance du risque à l'échelle communale. Cela pose donc « la question de la régulation à une échelle supérieure » (Beucher, 2007), qui puisse conférer davantage de cohérence et d'efficacité aux efforts consentis. Cette échelle supérieure

pertinente à laquelle pourrait s'effectuer une telle régulation n'est-elle pas à chercher dans l'intercommunalité ?

3. La précieuse implication de structures intercommunales dans la construction d'une culture du risque.

Un certain nombre de structures intercommunales ont intégré la question du risque d'inondation dans leurs missions, contribuant ainsi à apporter une aide et une information précieuses aux communes. Cela contribue *in fine* à une meilleure prise en compte du risque à l'échelle locale. Les communautés d'agglomération³⁶ de Nevers, Orléans, Blois, Saumur et Angers sont, à l'échelle de la Loire moyenne, des structures intercommunales actives dans ce domaine. Elles sont évidemment plus ou moins impliquées, et selon des modalités différentes, mais quoi qu'il en soit leur action paraît toujours positive, contribuant à leur mesure à la construction d'une culture du risque, que ce soit parmi les élus et techniciens communaux, ou parmi la population.

3.1. Un soutien aux communes et une participation active à la construction d'une culture du risque

3.1.1. Une même volonté affichée de s'impliquer dans la prévention du risque

La communauté d'agglomération d'Orléans est particulièrement concernée par le risque d'inondation puisque sur les vingt-deux communes qui la composent, quatorze sont entièrement ou partiellement en zone inondable, et 48 000 personnes vivent en zone inondable. Mais, en cas d'inondation catastrophique de type 1856, ce sont toutes les communes de l'agglomération qui seraient touchées à des degrés divers : les salariés du Sud de l'agglomération ne pourraient plus se rendre au Nord pour travailler, les entreprises non inondées fonctionnant en flux tendus ne pourraient plus être approvisionnées et devraient donc cesser leur activité, les quelque 50 000 sinistrés devraient être relogés dans les communes hors d'eau... Deux autres raisons font qu'elle s'est engagée de manière

³⁶ C'est la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui a donné naissance à la communauté d'agglomération. Celle-ci est définie comme un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants ou de chef-lieu du département. Elle est dotée de compétences légales obligatoires qu'elle exerce à la place des communes membres, ainsi que de compétences partagées avec ces dernières.

volontariste dans une politique de réduction du risque d'inondation. Tout d'abord parce que parmi les compétences transférées par les communes à la communauté d'agglomération, nombreuses sont celles qui sont très sensibles au risque d'inondation (gestion des déchets, assainissement, transports). A ce titre, elle se devait de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre afin de pouvoir continuer à faire fonctionner ces services publics en cas d'inondation. D'autre part, la communauté d'agglomération se présente comme une structure qui a pour rôle d'apporter une aide aux communes dans certains domaines. Comme cela est souligné dans son projet d'agglomération du 21 novembre 2002, « la communauté doit respecter le principe de spécialité et n'exercer au niveau de l'agglomération que les seules compétences où elle apporte véritablement un « plus » ». Or, le risque d'inondation constitue un domaine où cette aide s'avère souvent très précieuse puisque toutes les communes n'ont pas les moyens financiers ou d'expertise nécessaires à une prise en compte efficace du risque. C'est pourquoi la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, « par ses moyens humains, matériels et de communication doit répondre implicitement à une compétence de gestion du risque sur son territoire » (Budor, 2005). Elle s'est ainsi dotée en 2002 d'une Direction de l'Environnement, au sein de laquelle une personne s'occupe des risques majeurs, et en particulier du risque d'inondation. En réalité, l'intérêt pour le risque ne s'est dessiné qu'à partir de 2003-2004, mais celui-ci n'a fait que s'affirmer depuis. Aujourd'hui, la personne chargée de la question des risques ne fait plus partie de la Direction de l'Environnement, mais est « chargée de mission sur les risques auprès du Directeur général » de la communauté d'agglomération. Une telle évolution au sein de l'organigramme administratif n'est nullement anodine : elle manifeste un intérêt réel pour cette question des risques à l'échelle de la communauté d'agglomération. Par ailleurs, elle confère à cette personne un pouvoir d'influence plus grand : *« cela me permet d'avoir un rôle plus transversal, je peux plus facilement intervenir dans l'économie et l'aménagement, dans l'ensemble des services »* (entretien du 7 septembre 2007).

Du fait de son vaste site de confluence, la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole est elle aussi directement concernée par la question du risque d'inondation. Ainsi, sur les trente-et-unes communes qui la composent, dix-neuf sont en totalité ou partiellement inondables, ce qui représente 20 % de son territoire et 6,5 % de sa population (17 700 habitants sur un total de 270 000, dont 5 000 habitants en situation d'exposition plus forte, derrière les levées de la Loire et de l'Authion). Partant de ce constat, et consciente de la pertinence de l'échelle de la communauté d'agglomération en matière de prévention des

risques, Angers Loire Métropole a décidé de créer, début 2005, une mission « Risques majeurs », laquelle est intégrée au sein du Pôle Environnement – Patrimoine et développement durable (cf. Agenda 21 communautaire, action 18 : « éduquer à la culture du risque » ; cf. annexe 9). L'ambition clairement proclamée dans le plan d'actions de l'Agenda 21 communautaire est d'« éduquer à la culture du risque ». Cette sensibilisation globale au risque d'inondation doit se décliner selon trois axes majeurs :

- « Sensibiliser régulièrement l'ensemble de la population » en diffusant une série de documents destinés à informer des comportements adaptés avant la crise, en cas de crise et après celle-ci, des informations relatives aux réglementations, aux assurances...
- « Réduire la vulnérabilité en zones inondables » à travers des mesures à la fois d'information, d'aménagement hydraulique et d'adaptation des constructions à l'inondabilité.
- « Aider les communes à l'élaboration des [documents] réglementaires » (DICRIM et PCS essentiellement), sachant que beaucoup de communes ont du mal à faire face à ce type d'obligation, et que l'appui de la communauté d'agglomération s'avère souvent précieux.

Tout comme à Orléans, la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole n'est pas explicitement dotée d'une compétence « risques » mais nombre de ses compétences (dans le domaine de la pollution de l'air, des nuisances sonores, du traitement de l'eau potable et des eaux usées, de l'environnement, de la commission de sécurité des établissements recevant du public, de l'aménagement, de l'action économique et des équipements urbains) ne peuvent être correctement exercées qu'à condition de mettre en œuvre un dispositif complet dans le domaine de la prévention des risques majeurs. Par ailleurs, au titre des obligations des exploitants d'un service destiné au public, définies par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 (et en particulier son article 6³⁷), un plan de continuité incluant une réflexion sur le risque d'inondation a été mis en place. L'enjeu est de faire en sorte, par une réflexion en amont, qu'en cas de catastrophe les besoins élémentaires des sinistrés puissent continuer à être satisfaits.

Enfin, les mêmes préoccupations de soutien aux communes et de participation à la construction d'une culture du risque parmi la population se retrouvent dans la communauté

³⁷ « Les exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine, prévoient les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise. Ces besoins prioritaires [...] sont pris en compte dans les cahiers des charges ou contrats régissant les concessions ou délégations de service public et dans les actes réglementaires encadrant les activités précitées. »

d'agglomération Saumur Loire Développement. Sur les trente-deux communes qui la composent, vingt-trois sont inondables. En février 2001, la communauté d'agglomération s'est donc dotée d'une compétence « risques ». « L'objectif de la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement est d'organiser les conditions d'une meilleure gestion des risques grâce à une mutualisation des moyens en termes de définition de méthode de travail et de coordination des actions » (Marchand, 2003). Pour cela, une cellule « Risques et stratégie environnementale » a été mise en place. Elle a pour fonction d'assurer une meilleure coordination des actions menées pour réduire les risques et une mutualisation des moyens dans une optique de solidarité territoriale au bénéfice de l'ensemble des communes de l'agglomération. Enfin, cette cellule doit également participer à l'information de la population afin de développer une conscience et une culture du risque. Il ne s'agit donc pas de se substituer aux communes et aux responsabilités des maires, mais bien de les aider à faire face à une question complexe. Saumur Loire Développement s'occupe ainsi de l'information préventive pour aider les communes à faire leur DICRIM, leur apporte une assistance pour procéder à l'inventaire des repères de crues et pour réaliser leur PCS (autant d'obligations réglementaires, mais que beaucoup de communes ne respectent pas encore, faute de moyens ou de volonté politique...).

3.1.2. Mais une inégale implication concrète

Si la volonté clairement proclamée de prendre part à la construction d'une culture du risque rapproche ces communautés d'agglomération, elles se distinguent néanmoins pour ce qui est du passage des intentions aux actes. Orléans Val de Loire et Saumur Loire Développement apparaissent ainsi bien plus actives concrètement et bien plus avancées que ne l'est Angers Loire métropole. Différentes actions sont mises en œuvre par la communauté d'agglomération d'Orléans : création de groupes de travail sur le risque avec les responsables des communes concernées, ce qui contribue à les sensibiliser à la réalité du risque et à les inciter à s'impliquer dans les politiques de réduction du risque ; commande d'études (par exemple sur la vulnérabilité du patrimoine de l'agglomération, lancée en septembre 2005) ; diagnostics gratuits de logements de particuliers afin de réduire la vulnérabilité de l'habitat privé au risque d'inondation (elle est la première communauté d'agglomération à mener ce type d'opération en France). Pour faire connaître cette opération, une importante campagne de communication a été lancée. Pour cela, un slogan porteur a été mis au point : « Parce que la Loire est mieux dans son lit que dans le vôtre... ». Celui-ci souligne la dimension traumatisante d'une éventuelle inondation par l'irruption brutale de la sphère naturelle – la

Loire en crue – dans la sphère intime des individus. Des prospectus (fig. 4.7) ont été distribués, en septembre et octobre 2006, et des affiches utilisant le même visuel ont été placardées sur tous les abribus de l’agglomération ; les bulletins municipaux de certaines communes ont relayé l’information.



Figure 4.7 : Dépliant diffusé par la communauté d’agglomération d’Orléans pour faire connaître le diagnostic logement que peuvent demander les habitants.

Des conférences ainsi que des réunions publiques avec les élus ont également été organisées pour informer le grand public. La communauté d’agglomération avait par ailleurs un stand au Festival de Loire qui s’est tenu à Orléans du 19 au 23 septembre 2007. Il

s'agissait d'un lieu de diffusion d'information sur le risque, de sensibilisation du public à cette problématique, comme l'affirmait – et l'affichait – clairement le programme du festival.

Quelle a été l'efficacité de cette communication ? Elle peut s'apprécier sur deux plans. Il s'agit d'une contribution précieuse à la construction d'une culture du risque au sein de l'agglomération d'Orléans. C'était un des objectifs affichés de cette communauté d'agglomération, et nous constatons que l'annonce est suivie de faits (d'effets). Cette efficacité peut également s'apprécier plus quantitativement, par rapport au nombre de diagnostics demandés et réalisés. Au 27 juillet 2007, 550 personnes avaient demandé des informations précises sur le dispositif de l'opération, et 510 diagnostics avaient été réalisés dans les différentes communes composant la communauté d'agglomération, ce qui est jugé satisfaisant par la personne responsable de cette opération (entretien du 7 septembre 2007).

Tableau 4.3 : Les logements diagnostiqués au sein de l'agglomération d'Orléans

Commune	Diagnostics Réalisés		Diagnostics Prévus		Commune	Diagnostics Réalisés		Diagnostics Prévus	
Bou	15		0		Saint Cyr en Val	13		0	
Chécy	9		0		Saint Denis en Val	73		0	
Combleux	9		0		Saint Hilaire Saint Mesmin	2		0	
La Chapelle Saint Mesmin	3		0		Saint Jean de Braye	6		0	
Mardié	0		0		Saint Jean de la Ruelle	2		0	
Olivet	73		0		Saint Jean le Blanc	66		0	
Orléans Nord	16	157	0	5	Saint Pryvé Saint Mesmin	82		0	
Orléans Sud	141		5		TOTAL	510		5	

Source : Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

Il est intéressant de constater que les communes dans lesquelles le plus grand nombre de diagnostics a été réalisé sont toutes des communes qui se sont impliquées activement dans la sensibilisation de la population au risque d'inondation (Orléans, Saint-Pryvé, Olivet et Saint-Denis). Nous mesurons ainsi l'effet de renforcement mutuel des mesures prises par les communes et par la communauté d'agglomération et les dynamiques préventives vertueuses que cela peut enclencher. Pourtant, dans une commune peu active en matière de sensibilisation de la population au risque d'inondation comme Saint-Jean-le-Blanc, le nombre de diagnostics demandé est assez élevé. Cela révèle probablement l'effet d'entraînement que peuvent avoir les initiatives de la communauté d'agglomération, en dépit de réticences

communales. C'est donc un signe encourageant quant à l'efficacité de la mobilisation de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire.

La communauté d'agglomération de Saumur développe une action probablement moins spectaculaire et moins originale que celle d'Orléans, mais mène néanmoins une politique très active de soutien et d'accompagnement des communes dans leurs démarches. Des ateliers thématiques d'écriture de PCS ont ainsi été organisés avec tous les gestionnaires du risque d'inondation pour travailler sur la réalisation du PCS de deux communes tests (Villebernier et Montsoreau, dont les PCS ont été achevés en juin 2007), ce qui a permis aux autres communes de s'approprier la démarche et de se lancer à leur tour. Au début de l'année 2008, une dizaine de communes avaient réalisé leur PCS. L'action de la communauté d'agglomération de Saumur semble efficace, créant une véritable dynamique et sensibilisant les maires les plus réticents à la question du risque d'inondation. Comme le rapporte la responsable de la cellule « Risques et stratégie environnementale », *« un maire était très opposé à nos démarches au début, il ne voyait pas l'utilité du DICRIM et du PCS, mais il est quand même venu à une réunion de travail, et en sortant il m'a dit « je vous attends sur mon territoire, il faut qu'on travaille ensemble ! ». Donc c'est positif. Dans une autre commune, où seul un petit espace est inondable, j'ai expliqué au maire qu'il serait impliqué en cas d'inondation car les communes voisines sont entièrement inondables. Il a bien compris et s'est dit déterminé à jouer la carte de la solidarité en acceptant de recevoir les personnes des communes voisines. Donc il réfléchit à son PCS non pour évacuer les habitants, mais pour accueillir les personnes sinistrées »* (entretien du 6 février 2008).

Mais si ces deux communautés d'agglomération se montrent particulièrement actives en matière de prévention du risque d'inondation et contribuent effectivement à forger une culture du risque aussi bien parmi les élus et techniciens communaux que parmi la population, il semble ne pas en aller tout à fait de même pour celle d'Angers.

Certes, la mission « Risques majeurs » a théoriquement de nombreuses missions :

- Suivi des procédures engagées par l'Etat : Plans de prévention des risques inondations, bilan des ouvrages (levées,...), simulations, information du public,...
- Assistance auprès des communes : élaboration des DICRIM, des PCS, information du public, aides réglementaires,...
- Conseil d'Angers Loire Métropole et des communes sur les responsabilités dans le domaine : intégration des risques dans les documents d'urbanisme (PLU et SCOT) et

l'Agenda 21, organisation de l'information auprès des élus et des services concernés, informer le public (Journées du patrimoine et sécurité),...

- Réalisation de procédures de continuité en interne : Plan de continuité, Plan de secours « Eau potable », cartographie des risques (SIG),...
- Suivi des programmes et procédures liés à la Loire et à ses affluents : Plan Loire Grandeur Nature, études hydrauliques, prévention des inondations, suivi des instances représentatives (EP Loire,...), situation particulière de la commune des Ponts-de-Cé,...
- Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Maine ;
- Suivi de procédures engagées par d'autres partenaires : plan de sécurité (tunnel A11),...
- Veille juridique et documentaire.

Indéniablement, cette communauté d'agglomération contribue à diffuser une culture du risque parmi le personnel des communes qui la composent et participe à une meilleure prise en compte de celui-ci. Comme l'explique la personne chargée de cette question, *« j'ai fait une série de réunions techniques pour sensibiliser les services des communes aux DICRIM. Je leur ai fourni un document type pour réaliser leur DICRIM. J'ai un rôle un peu pédagogique, je les pousse un peu : il faudrait avoir fini votre DICRIM à la fin de l'année, puis il va falloir passer aux PCS »* (entretien du 6 novembre 2006). Ces actions ont une incontestable efficacité : alors que lorsque la personne chargée des risques est arrivée *« les décrets sur le PCS et l'information du public n'étaient pas passés dans les communes »* (entretien du 6 novembre 2006), celles-ci ont dû se mettre à élaborer ces documents, s'impliquer en matière de prévention du risque d'inondation. Et même si cette implication demeure fort inégale (*« on est allé assez loin avec certaines communes, mais d'autres font seulement un A4 en noir et blanc ou renvoient à des sites internet ! Souvent ce n'est pas totalement satisfaisant »*, entretien du 6 novembre 2006), elle a au moins le mérite d'exister, l'aide de la communauté d'agglomération ayant impulsé une réelle prise de conscience dans certaines communes.

Pourtant, l'essentiel de ses missions s'exerce à destination des communes ou des partenaires institutionnels. La construction d'une culture du risque parmi la population – pourtant mentionnée explicitement comme un des objectifs – n'est pas au rendez-vous et pour cause, aucune démarche d'information de la population autre que les documents réglementaires communaux n'a été engagée. Le passage de l'affichage politique aux actes est difficile. Certes, la démarche d'implication d'Angers Loire Métropole dans la prévention du risque d'inondation est un peu plus récente que celle d'Orléans Val de Loire (création de la mission « Risques majeurs » à Angers en 2005, alors que la Direction de l'Environnement a

vu le jour en 2002 à Orléans). Néanmoins, il semble que les actions concrètes menées soient peu nombreuses et portées politiquement avec moins de conviction et d'énergie. Du reste, la personne chargée du risque dans cette collectivité concède que « *par rapport à la communauté d'agglomération d'Orléans, il n'y a pas photo ! Ils font pas mal de choses* » (entretien du 13 septembre 2007).

La communauté d'agglomération d'Angers, à travers sa mission « Risques majeurs », se borne à un rôle d'accompagnement des communes qui la sollicitent. N'ayant pas de compétence explicite en matière de risque, elle considère n'avoir pas à informer le public, laissant ce soin aux communes. En fait, on se situe ici essentiellement dans une logique d'affichage politique, de communication à travers l'Agenda 21 communautaire. Ce constat rejoint une critique couramment formulée à l'encontre de ces documents : celle de se cantonner aux déclarations de bonnes intentions et d'être davantage un outil de communication qu'un engagement fort. Cyria Emelianoff (2005) note ainsi que « les agendas 21 manquent de traduction opérationnelle dans la plupart des pays. [...] Une fois le programme d'action arrêté, les réalisations ne suivent pas ». De fait, seules certaines des thématiques contenues dans l'Agenda 21 d'Angers Loire Métropole donnent lieu à des actions concrètes afin de passer des intentions aux actes. Un certain nombre de thèmes inclus dans l'agenda ne le sont en revanche qu'à titre d'affichage, c'est semble-t-il en grande partie le cas du risque. Notre interlocuteur au sein de la communauté d'agglomération d'Angers a tenté d'expliquer cela de la manière suivante : « *il y a cinquante actions dans notre Agenda 21, on ne peut pas toutes les conduire de la même façon...* » (entretien du 13 septembre 2007). Et de rappeler qu'il ne s'agit nullement d'un document contractuel, et que les objectifs qui y sont inscrits sont pour la plupart d'entre eux des objectifs généraux sur le moyen et le long terme. Nous touchons là aux limites de ce type de démarche, et pouvons mesurer à quel point l'implication des communautés d'agglomération dans cette question de la culture du risque peut se révéler inégale. Elle dépend largement du contexte local : conscience du risque, histoire de l'intercommunalité, individus moteurs... Ce n'est ainsi probablement pas un hasard si, alors que la communauté d'agglomération d'Orléans est très active en ce domaine, celle de Tours ne l'est absolument pas. Cela renvoie à des attitudes longtemps opposées en matière d'intercommunalité : alors qu'à Tours Jean Royer s'est, jusqu'à la fin de son mandat municipal en 1995, fermement opposé au développement de toute forme d'intercommunalité, Orléans s'est précocement lancée dans la construction d'une entité métropolitaine avec ses communes périphériques (à partir de la fin des années 1960 dans le cadre d'une politique d'intercommunalité puis avec le passage récent en communauté d'agglomération).

3.2. Une communauté d'agglomération menant un projet pilote de prévention du risque

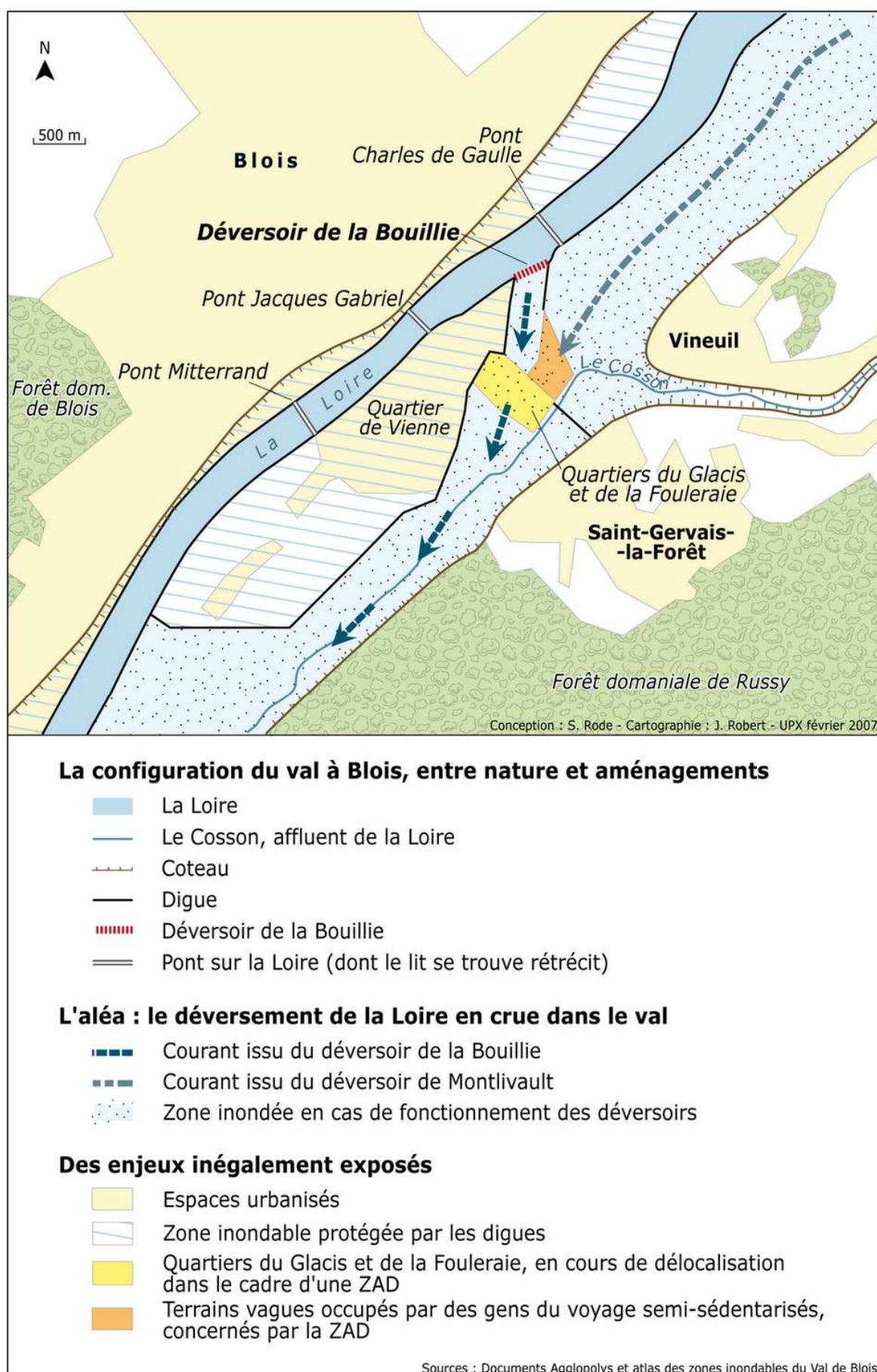
La communauté d'agglomération de Blois, Agglopolys, est impliquée dans la question du risque d'inondation à travers un projet original parce que pilote en Loire moyenne : la « désurbanisation » du déversoir de la Bouillie.

3.2.1. Des quartiers fortement exposés au risque d'inondation

L'espace dont il est ici question est très concerné par le risque d'inondation du fait d'une configuration originale. Nous l'avons vu (cf. chapitre 1), le lit mineur du fleuve est corseté de levées érigées au fil du temps pour mettre des terres à l'abri des crues du fleuve, dispositif de protection complété par plusieurs déversoirs. C'est le cas de la levée du Val de Blois qui est pourvue de deux déversoirs équipés de fusibles. A l'extrémité amont du val, le déversoir de Montlivault, construit à l'emplacement d'une brèche de l'inondation catastrophique de 1856, a une longueur de 565 mètres. Au milieu du val et immédiatement à l'amont de l'agglomération de Blois, se trouve un autre déversoir, celui de la Bouillie, d'une longueur de 570 mètres. Il a été aménagé au XVII^e siècle pour compenser le rétrécissement de la Loire dû à la construction du pont Jacques Gabriel et fonctionne quand le débit est supérieur à 4 000 m³/s en Loire, ce qui correspond à une hauteur d'eau de 4,90 mètres à l'échelle de Blois (soit une crue de période de retour cinquante à soixante-dix ans). Dès le XVI^e siècle, les riverains de la Loire ont en effet maintenu des « déchargeoirs » dans les levées, aux emplacements où le lit était trop étroit et gênait l'écoulement des crues : Gien, Beaugency, Blois. Le déversoir de la Bouillie est un de ces anciens déchargeoirs, qui fonctionnent pour des crues relativement fréquentes. A la suite des trois inondations catastrophiques du XIX^e siècle (1846, 1856 et 1866), des déversoirs d'un autre type ont été décidés et conçus (sous l'impulsion de l'ingénieur Comoy), afin de réduire le risque de rupture de digue, qui avait été pour beaucoup dans l'ampleur des dégâts.

Le déversoir de la Bouillie (fig. 4.8), à Blois, a donc pour but de dériver une partie du débit de la Loire vers le val de manière à protéger le pont Jacques Gabriel qui relie les deux rives du fleuve et les secteurs endigués en rive gauche (quartier de Blois-Vienne, en situation de faubourg tête de pont) et en rive droite (Blois-Sud), soit 5 000 personnes au total.

Figure 4.8 : L'agglomération de Blois face au risque d'inondation



D'après le modèle hydraulique mis au point par le bureau d'études Hydratec sous la conduite de l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature, ce déversoir fonctionnerait pour des crues supérieures à la crue cinquantennale. Pour la crue de période de retour soixante-dix ans (soit 4,90 mètres à l'échelle de Blois), le déversoir fonctionnerait pendant deux jours et demi environ avec un débit maximum de l'ordre de 300 m³/s, ce qui entraînerait l'inondation totale et violente des quartiers du Glacis et de la Fouleraie (fig. 4.8) situés en aval du déversoir avec des vitesses d'écoulement maximales dans l'axe de décharge du déversoir de l'ordre d'un mètre par seconde. Si l'on empêchait le déversoir de la Bouillie de fonctionner pour une telle crue (période de retour de soixante-dix ans), un débit supplémentaire de 300 m³/s s'écoulerait dans la Loire au droit de Blois, ce qui représenterait une élévation de la ligne d'eau de trente centimètres³⁸. Ce déversoir constitue donc une protection non négligeable pour la ville de Blois, d'où la volonté affichée de le maintenir en état de fonctionnement.

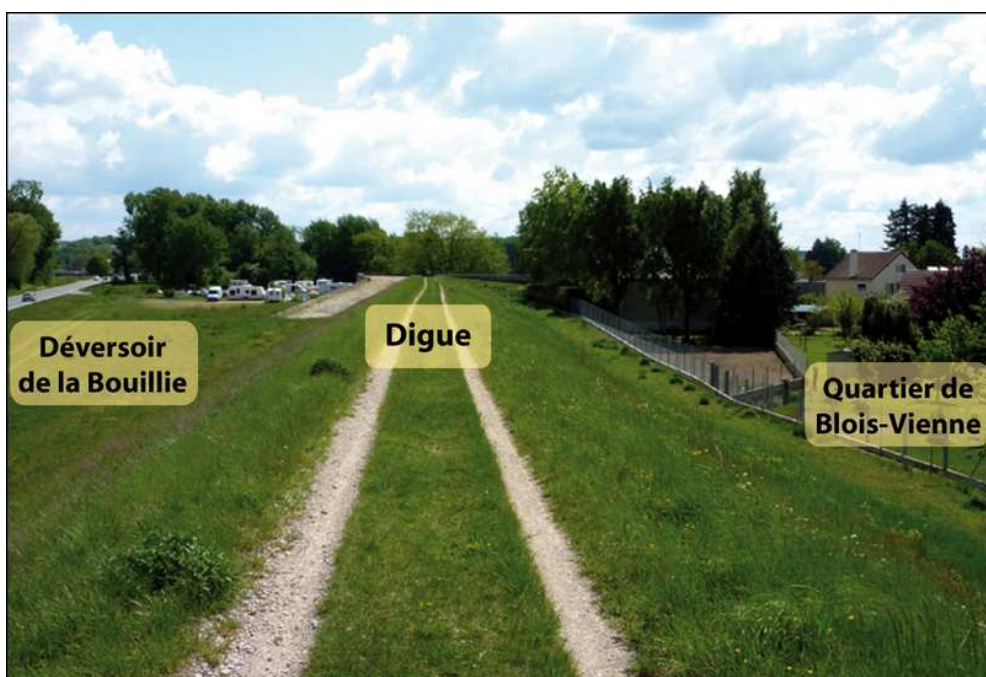
La situation de risque naît ici de l'urbanisation du déversoir. En cas de fonctionnement de celui-ci, le trop-plein de la crue, au lieu de s'écouler librement dans un champ d'expansion des crues naturel, inonderait un espace désormais habité. Pendant plusieurs siècles, l'aval de ce déversoir est demeuré sans constructions, une série d'arrêtés successifs limitant ou interdisant les constructions dans cet espace. Mais, comme le montre l'historienne Françoise de Person (2001), ces arrêtés préfectoraux du milieu du XIX^e siècle furent attaqués en justice par une propriétaire de terrains plantés. Les décisions du Conseil de Préfecture du Loir-et-Cher, en 1878, puis du Conseil d'Etat, en 1879, donnent raison à la plaignante, ouvrant la voie à la libre utilisation des sols du déversoir de la Bouillie. Ainsi, après la crue de 1907, et surtout à partir de 1945, des constructions ont peu à peu été édifiées dans cet espace d'écoulement des eaux. Le risque est alors occulté. Pourtant, l'urbanisation de ce champ d'expansion des crues est particulièrement cyndinogène : la présence d'habitations à l'aval immédiat du déversoir en fait un des sites de la Loire moyenne où le risque est le plus fort avec une probabilité d'inondation plus élevée que dans beaucoup d'autres lieux (dès la crue cinquantennale) et des hauteurs d'eau de un à trois mètres avec des vitesses d'écoulement élevées (un mètre par seconde, localement 2 à 2,5 m/s). En effet, ces quartiers ne sont pas confrontés à un simple risque d'inondation comme le sont tant de villes et de villages qui se sont installés dans le lit majeur de la Loire derrière les levées. Ici, pas de protection par les digues, pas moyen d'espérer échapper à l'inondation en cas de forte montée des eaux de la

³⁸ Données : Equipe pluridisciplinaire.

Loire, le rôle du déversoir étant précisément de laisser s'écouler le trop-plein dans le val. Ces deux quartiers se sont donc progressivement érigés dans un espace dont le destin est d'être régulièrement et en quelque sorte volontairement inondé puisque l'homme a créé ce « chemin de l'eau »... « On arrive ainsi à la situation paradoxale qu'un dispositif initialement prévu pour réduire les risques d'inondation constitue aujourd'hui un danger » (Ledoux, 1995).

De plus, la présence de ces constructions dans le déversoir réduit de 80 % sa capacité d'écoulement, ce qui a pour effet d'augmenter le risque de submersion du quartier endigué de Blois-Vienne, fortement peuplé et qui jouxte immédiatement le déversoir (photo 4.4).

Photo 4.4 : Le déversoir de la Bouillie jouxte un quartier endigué (Blois-Vienne)



Photographie : Sylvain Rode, 2009

3.2.2. Une politique volontariste portée par la communauté d'agglomération de Blois

L'Etat et les collectivités locales ont donc décidé de rétablir ce champ d'expansion des crues afin de redonner à ce déversoir sa fonction originelle en lançant une opération qui vise à désurbaniser totalement les soixante-dix-huit hectares de ce déversoir à cheval sur le territoire des communes de Blois, Saint-Gervais et Vineuil. Une telle opération, très volontariste, constitue une première en Loire moyenne. Le projet suppose ainsi d'acquérir 385 propriétés, de raser 135 maisons et quatorze commerces en activité. Pour cela, les services de l'Etat ont envisagé deux solutions : l'expropriation ou la zone d'aménagement différé (ZAD). Le

principe de la ZAD, qui permet au maître d'ouvrage de préempter tous les terrains, s'est vite imposé dans la mesure où il a été jugé préférable de faire partir les gens sur une durée de quatorze ans plutôt que sur cinq ans, comme le prévoit le système de l'expropriation. Ce choix permet à la fois de laisser du temps aux habitants pour partir, mais aussi d'étaler dans le temps l'achat des maisons car il s'agit là d'une opération coûteuse (estimée à 13,4 millions d'euros), et de réaliser des acquisitions amiables. En juillet 2002, le Préfet du Loir-et-Cher a demandé à la communauté d'agglomération de Blois, Agglopolys, de devenir maître d'ouvrage d'une ZAD sur le secteur de la Bouillie. La communauté d'agglomération a accepté cette prise de responsabilité dans la mesure où cette opération concerne trois des communes qui la constituent, et cela bien que la réduction du risque d'inondation ne relève nullement de ses compétences habituelles. Par cette ZAD, validée en juillet 2003 et devenue exécutoire en 2004, la communauté d'agglomération de Blois peut entreprendre l'acquisition à l'amiable des terrains et bâtiments du secteur concerné. Vers 2018, le déversoir de la Bouillie devrait donc avoir retrouvé sa physionomie d'origine, celle d'un champ d'expansion des crues non urbanisé.

Les décisions d'acquisition de biens par Agglopolys, par délibération en conseil communautaire, ont débuté en 2003. Celles-ci s'effectuent selon le système suivant : le prix d'achat est le prix fixé par le service des Domaines (service fiscal de l'Etat), majoré de 5 %. Si presque tous les habitants ont demandé une évaluation de leurs biens (130 évaluations demandées sur un total de 135 habitations), en revanche les acquisitions vont moins vite. Elles sont pourtant bien engagées même si, comme le montre le tableau ci-dessous, elles sont contrastées selon le type de bien dont il s'agit (tableau 4.4).

Tableau 4.4 : Les acquisitions de biens par la communauté d'agglomération de Blois :
un bilan encourageant mais contrasté (juillet 2009)

	Biens immeubles (maisons et locaux d'activités)	Terrains
Nombre total de biens à acquérir par Agglopolys	149	92
Nombre total de biens acquis mi-2009	96	24
Pourcentage de biens acquis par rapport au nombre total	64,4 %	26 %

Données : Agglopolys

Si l'acquisition des terrains se fait assez lentement (26 % seulement des terrains à acquérir le sont aujourd'hui), celle des biens immeubles est plus rapide puisqu'Agglopolys en a déjà acquis presque les deux tiers (64,4 %). Or, ce sont les biens immeubles qui constituent le principal enjeu en terme de réduction de la vulnérabilité au risque d'inondation.

Mais, en raison du rythme assez soutenu des acquisitions dès le début de l'opération, la communauté d'agglomération a été confrontée à des problèmes de financement. En 2004, le montant des acquisitions s'est ainsi monté à quatre millions d'euros, certes financés à 80 % par le contrat de plan Etat-Région (40 % par l'Etat, 40 % par la Région Centre), mais ceci a néanmoins représenté une lourde charge financière pour la communauté d'agglomération de Blois. Néanmoins, Agglopolys a pu bénéficier par la suite du fonds Barnier sur la réduction de la vulnérabilité qui « permet à l'Etat d'indemniser les propriétaires de biens dans des zones interdites à la construction en cas de menace grave sur les biens et les personnes » (Carré, 2006) : deux millions et demi d'euros lui ont été accordés pour l'année 2005, deux millions et demi pour 2006, 4,62 millions pour 2007, 2,8 millions pour 2008 et 3,2 millions ont été demandés pour l'année 2009.

Vient ensuite l'étape des destructions de maisons, suite logique de ces acquisitions effectuées pour diminuer la vulnérabilité et restaurer la fonction originelle du déversoir en le désurbanisant. La première tranche de démolition a commencé le 24 avril 2006 et a concerné quinze maisons. Agglopolys a sélectionné les maisons libres de toute occupation (ce qui n'est pas le cas de toutes les maisons acquises, les personnes pouvant rester quelques temps dans leur maison une fois vendue...), facilement accessibles (n'étant ni au fond d'une impasse, ni mitoyennes avec des maisons non acquises...). Pour Agglopolys, il devenait en effet urgent de commencer les démolitions, même éparses, afin de donner un signe fort aux riverains et ainsi couper court à certaines rumeurs (la communauté d'agglomération spéculant sur ces maisons, les revendant...), mais aussi parce que le fait d'être propriétaire de maisons inoccupées constitue une grosse responsabilité pour Agglopolys (risque de squat, frais d'entretien...). Les élus communautaires ont souhaité accélérer ces démolitions, quitte à les effectuer au coup par coup, dès qu'Agglopolys acquiert une maison, à la fois pour éviter le risque de squat, mais aussi pour se prémunir des mésaventures qui ont émaillé la première tranche de destruction (pillage des maisons qui devaient être détruites, ce qui a contribué à créer un climat délétère dans le quartier à cette occasion). Depuis, plusieurs autres tranches de démolition ont eu lieu (photo 4.5) : quinze maisons ont été détruites durant l'été 2007, quatorze autres durant l'hiver 2007-2008, quatre en avril 2008 et sept de septembre à novembre 2008, six au cours de l'été 2009 et six enfin à l'automne 2009.

Photo 4.5 : Destruction de maisons dans le déversoir de la Bouillie



Photographie : Agglopolys, 2006

En parcourant aujourd'hui ces deux quartiers, on est frappé par l'omniprésence de maisons inoccupées et dont toutes les ouvertures ont été murées. Ce sont les habitations acquises par Agglopolys, en attente d'être démolies (photo 4.6).

Photo 4.6 : Maison acquise par Agglopolys, en attente de démolition



Photographie : Sylvain Rode, 2009

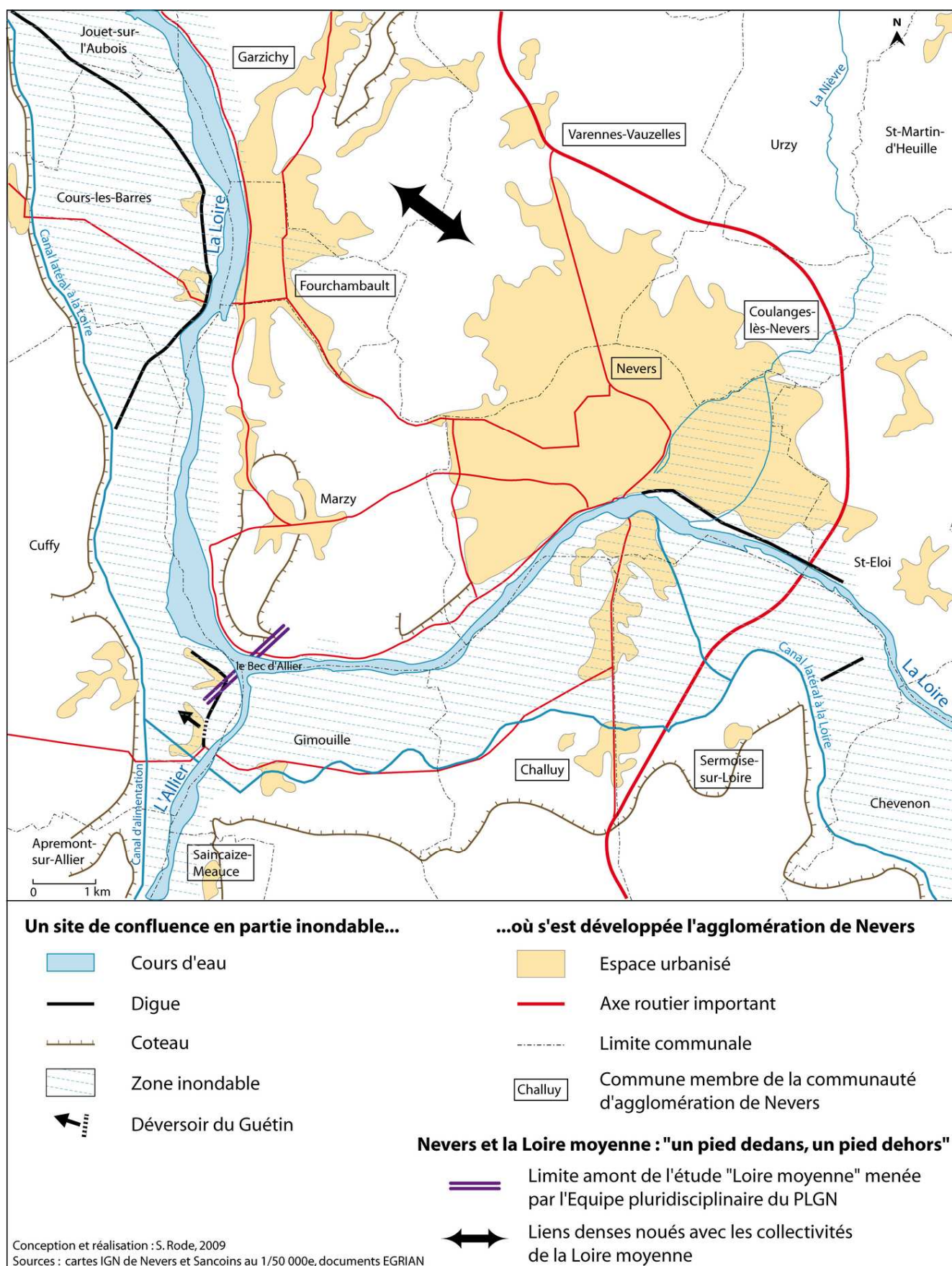
Autre phénomène frappant, le nombre de dents creuses enherbées au sein du tissu bâti de ces quartiers, qui sont autant de traces des différentes phases de démolitions. Quelques discrets stigmates en témoignent : murs mitoyens en partie écroulés, traces au sol encore visibles des engins de chantier utilisés... Ces terrains sont en attente d'une réaffectation future.

Si une telle opération apparaîtrait donc originale dans la mesure où elle constitue une première sur la Loire moyenne, elle s'inscrit cependant parfaitement dans le contexte actuel global de gestion du risque d'inondation en France en général et en Loire moyenne en particulier. En effet, comme nous l'avons souligné, la prévention et la réduction de la vulnérabilité sont désormais privilégiées par rapport à la protection effectuée au moyen d'aménagements structurels. Aussi souhaite-t-on aujourd'hui redonner corps au principe qui avait inspiré les actions de l'ingénieur Comoy au XIX^e siècle : « faire la part de l'eau ». L'application d'un tel principe implique donc de restreindre « la part de l'homme », là où celui-ci a trop empiété sur le domaine de l'eau.

3.3. Une communauté d'agglomération promouvant une vision globale du risque

La communauté d'agglomération de Nevers est elle aussi confrontée au risque d'inondation : sur les dix communes qui la composent, sept sont inondables à des degrés divers, cinq l'étant plus particulièrement. Cela représente 14 000 habitants (dont 10 000 à Nevers, soit le quart de la population de cette ville !) sur les 76 000 que compte l'agglomération. Mais cette agglomération se trouve dans une situation hydrologique complexe. Elle est située à proximité immédiate du Bec d'Allier : une partie de l'agglomération se trouve donc sur la Loire en amont du Bec d'Allier, une autre en aval du Bec d'Allier, et une autre partie enfin se trouve sur l'Allier en amont de la confluence avec la Loire (fig. 4.9) ! La particularité hydrologique de son site fait que l'ensemble de l'agglomération n'a pas été incluse dans l'étude sur le risque d'inondation menée par l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature, dont le périmètre amont a été strictement limité au Bec d'Allier. Cette collectivité se trouve donc dans une situation spécifique par rapport aux autres collectivités de la Loire moyenne, elle ne bénéficie pas d'une étude précise lui permettant de définir une stratégie claire de gestion du risque d'inondation (fig. 4.9).

Figure 4.9 : La communauté d'agglomération de Nevers :
un site de confluence exposé au risque d'inondation



La communauté d'agglomération de Nevers a donc décidé de commander une « étude globale du risque d'inondation de la vallée de Nevers » (EGRIAN). Il s'agit grâce à cette étude à la fois de mieux connaître l'aléa hydraulique, les enjeux exposés, mais aussi de définir une stratégie d'aménagement du territoire communautaire qui prenne en compte le risque d'inondation, ainsi que d'associer la population à cette démarche afin de lui faire accepter les mesures qui seront mises en œuvre.

Tableau 4.5 : Les trois phases prévisionnelles de l'étude EGRIAN

Janvier 2007 à mai 2008	Mai 2008 à avril 2009	Avril 2009 à mars 2010
Phase 1	Phase 2	Phase 3
Diagnostic du risque inondation et analyse de la vulnérabilité de l'Agglomération de Nevers	Propositions d'actions visant à réduire le risque inondation	Elaboration du document stratégique de réduction du risque inondation
- Analyse de l'aléa : inondations, hauteurs et vitesse d'eau, typologie des crues, la menace... - Des modélisations simuleront différentes crues et apporteront la compréhension des phénomènes. - Une analyse des aspects socio-économiques : enjeux humains, sociaux, environnementaux, économiques et une évaluation de leur niveau de vulnérabilité. - Cette double analyse permettra d'évaluer les différents niveaux de risque sur le territoire de l'agglomération.	- Les scénarios qui seront proposés par le bureau d'étude seront mis en débat et évalués au cours de cette phase. - Dans le cadre de la concertation engagée dès le commencement de l'étude et au regard des éléments présentés à l'issue de la phase 2, le Comité de Pilotage arrête les mesures qu'il souhaite voir intégrer dans le cadre d'une stratégie globale de réduction du risque inondation dû aux crues de la Loire et de l'Allier, sur le territoire de l'agglomération de Nevers.	- Les mesures retenues par le maître d'ouvrage précisent les conditions et outils nécessaires à leur mise en œuvre. - La stratégie globale intègre tous les aspects du traitement du risque inondation. La solution retenue devra prendre en compte un ensemble de données qui concernent tant l'environnement, le développement économique, les moyens à mettre en œuvre, les coûts d'exploitation, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la sociologie, que la population et la solidarité.

Source : La Lettre de l'EGRIAN n°1, www.etude-egrian.com

L'approche du risque est donc effectivement, comme le proclame le titre de cette étude, globale. Le risque n'est pas ici, comme c'est trop souvent le cas, réduit à sa dimension hydraulique et la gestion du risque à sa dimension technique. Il est au contraire envisagé comme un enjeu d'aménagement qui doit être approprié par les acteurs politiques et la population. Plusieurs aspects indiquent qu'il s'agit là d'une priorité. Tout d'abord, 30 % des 800 000 euros HT de dépenses prévues dans le cadre de cette étude ont été affectés à la

communication et à la concertation, qui constituent donc un volet essentiel. Par ailleurs, l'équipe pluridisciplinaire chargée de l'étude comporte, parmi des hydrauliciens, écologues, urbanistes, un sociologue qui aura un rôle central : proposer une stratégie de communication et de concertation afin de construire dans la population l'acceptabilité du risque et des méthodes de gestion retenues. Les propos du chargé de mission sur le risque d'inondation au sein de la communauté d'agglomération de Nevers illustrent parfaitement l'importance centrale accordée à ce volet : *« L'étude comporte un volet technique (modélisation hydraulique). Les bureaux d'étude savent faire, cet aspect devient presque secondaire. Mais le volet « approche de la population », communication, prend de l'importance. On a conscience que ce n'est pas la peine de faire des études et peut-être des grands travaux si on ne développe pas des méthodes fortes de communication avec les populations. On va demander des communicants pour nous aider à travailler cette relation avec la population, qui est vraiment fondamentale »* (entretien du 27 septembre 2005). Pour cela, il a été décidé de mettre en œuvre un certain nombre de méthodes différentes et complémentaires de l'approche technique :

- un site internet (www.etude-egrian.com) destiné au grand public. Il est conçu comme un outil de transparence de l'étude et des choix qui seront préconisés à l'issue de ces travaux. En effet, dans l'esprit des responsables de la communauté d'agglomération, il s'agit là d'un sujet qui concerne tous les habitants. Ceux-ci doivent donc pouvoir comprendre les tenants et les aboutissants de cette étude, s'en approprier la démarche, les fondements, seul moyen pour que les mesures qui seront préconisées puissent être jugées légitimes et pertinentes ;
- organisation de réunions avec la population (échantillons d'habitants choisis pour servir d'interlocuteurs aux élus qui souhaitent entrer directement en contact avec la population afin de la sensibiliser).
- Publier une lettre semestrielle adressée aux habitants (cf. annexe 8) afin de préciser régulièrement l'avancement des différentes phases de l'étude.

L'ensemble de ces mesures s'inscrit dans un souci affirmé de transparence et d'association étroite des riverains et habitants à toutes les démarches liées à la prévention du risque d'inondation, non seulement pour éviter autant que possible les conflits, mais aussi afin que le risque et les mesures de prévention soient véritablement appropriés par la population.

La communauté d'agglomération a également lancé une seconde étude, l'« Etude de développement durable du val ligérien ». Partant du constat général d'une certaine frilosité en France par rapport à un aménagement prenant en compte le risque d'inondation (notamment

suite aux contacts noués par la communauté d'agglomération de Nevers avec des homologues allemands et néerlandais) cette étude a pour but de réfléchir à la manière de repenser l'aménagement en zone inondable, notamment à travers une réflexion sur de possibles évolutions réglementaires. La personne en charge du risque d'inondation à la communauté d'agglomération de Nevers précise ainsi sa position : *« sur les zones d'aléa fort et très fort, on verrouille : il s'agit d'être plus restrictif par rapport à ce que préconisent les PPR. Les maires ont la possibilité d'interdire des permis même s'il y a un PPRI, grâce à un article du code de l'urbanisme. Par contre, dans les zones d'aléa faible ou moyen, on défend l'idée qu'il ne faut pas tout bloquer et mettre en œuvre des process de construction un peu innovants (comme des maisons flottantes : aux Pays-Bas j'ai vu un lotissement de quarante maisons flottantes, c'est sympa et ça marche, avec un marnage de quatre mètres !). Ca existe, on sait faire ! »* (entretien du 7 septembre 2007).

Cette seconde étude s'intègre dans le cadre du projet Interreg « Freude am Fluss – Mieux vivre au bord du fleuve » dont la communauté d'agglomération de Nevers est partie prenante (elle en est même le troisième partenaire français après l'Etablissement Public Loire et l'Agence de l'eau Loire-Bretagne). Tard intégrée au sein des réseaux d'échanges informels et institutionnels travaillant sur la question de la gestion du risque d'inondation, la communauté d'agglomération de Nevers fait aujourd'hui figure de « moteur ». Symbole de cette implication, le colloque qui s'est tenu à Nevers les 22 et 23 novembre 2006. Des conférences sur la gestion du risque d'inondation et l'amélioration des conditions de vie au bord des fleuves ont en effet été prévues dans chacun des pays partenaires du projet « Freude am Fluss ». Outre un colloque aux Pays-Bas en 2005, un autre en Allemagne en 2006, deux colloques ont eu lieu en France. Le premier à Orléans en 2005, le second à Nevers en 2006. Ce colloque, consacré à la commémoration de la crue historique de 1856 et à la gestion des inondations de manière plus générale, constitue une illustration supplémentaire de l'engagement fort de la communauté d'agglomération de Nevers sur cette question du risque d'inondation. Dans la droite ligne de l'esprit du programme « Freude am Fluss – Mieux vivre au bord des fleuves », la communauté d'agglomération tient à mettre en œuvre une vision globale du fleuve intégrant la dimension risque mais aussi soucieuse d'en valoriser le patrimoine et les aménités.

Les dirigeants communautaires font ainsi preuve d'une nette volonté de construire l'acceptabilité du risque dans la société locale, de développer une conscience du risque qui légitime et favorise l'acceptation des mesures de prévention – y compris parfois certaines mesures quelque peu douloureuses qui peuvent être perçues comme pénalisantes

financièrement par certaines collectivités ou certains habitants. Il s'agit là d'une gestion volontariste et voulue démocratique du risque d'inondation, se rapprochant de ce qui a été mis en exergue à Saint-Pierre. Pourtant, des limites non négligeables à ce principe démocratique apparaissent à travers cette volonté de promouvoir des constructions adaptées à l'inondabilité, nécessairement bien plus onéreuses que des constructions classiques. En effet, cela ne risque-t-il pas d'aggraver les inégalités sociales dans l'accès à l'immobilier en zone inondable ? Les populations les plus riches pourraient en effet financer des maisons adaptées tandis que les plus modestes ne seraient pas en mesure de le faire. *In fine*, les contrastes socio-spatiaux pourraient donc s'en trouver renforcés. Face à ce risque, il convient de réfléchir à des mécanismes compensateurs propres à pondérer de telles évolutions, par exemple à travers des aides à l'adaptation des constructions en zone inondable et donc à la réduction de la vulnérabilité.

Cette implication est le fruit d'une ferme volonté politique. Le maire de Nevers et Président de la communauté d'agglomération a souhaité que la communauté d'agglomération s'engage activement sur cette question du risque d'inondation, lui-même y étant très sensible. C'est lui qui a souhaité le lancement des deux études. Comme le souligne l'adjoint au maire de Nevers, la communauté d'agglomération a été un élément décisif dans cette prise en compte globale du risque ; c'est son existence même qui l'a rendue possible : « *la prise en considération du risque d'inondation a pu se développer car il y a eu la création en 2003 de la communauté d'agglomération qui a permis d'avoir un lieu de concertation, de débat entre les communes sur cette question du risque d'inondation* » (entretien du 11 septembre 2007). Cette structure intercommunale a été le lieu où la détermination de la municipalité de Nevers à agir pour lutter contre le risque d'inondation a pu se diffuser aux autres communes membres et les entraîner, conférant ainsi une plus grande efficacité à une politique qui a pu se déployer à l'échelle de l'agglomération tout entière. L'implication des communautés d'agglomération en matière de prévention du risque d'inondation est donc fondamentale. Et l'on peut penser que le rôle de la communauté d'agglomération de Nevers sera d'autant plus capital sur la suite du processus et la concrétisation de la dynamique amorcée que, comme l'a noté le chargé de mission sur le risque d'inondation, « *pour beaucoup de responsables municipaux, l'étude doit être là pour leur permettre de continuer à urbaniser. Dans les communes de l'agglomération de Nevers il y a une volonté politique affichée de vouloir faire, mais quand il faudra passer à l'acte pour des aménagements assez lourds, on verra...* » (entretien du 27 septembre 2005). Il reviendra donc à la communauté d'agglomération de tenir fermement le cap afin de faire accepter par les communes éventuellement réticentes la philosophie préventive.

Le maire de Nevers, moteur à l'échelle de l'agglomération sur la question de la prévention du risque d'inondation, est par ailleurs très attaché à ce que la culture du risque se diffuse parmi la population et que celle-ci reste sensible à cette problématique, en dépit des travaux de renforcement des levées effectués, comme le souligne cet épisode rapporté par le chargé de mission sur le risque d'inondation : *« Je me souviens lors d'une réunion publique, une femme lui avait demandé : « Alors Mr le maire, est-ce que vous allez pouvoir nous rassurer sur le risque d'inondation maintenant qu'il y a eu des travaux de renforcement des levées ? » . Il lui avait répondu du tac au tac « Non, je ne vous rassurerai jamais ! Le risque continue à exister, il faut en être conscient ! » »* (entretien du 7 septembre 2007).

L'agglomération de Nevers se singularise donc fortement des autres collectivités étudiées par sa situation ambiguë vis-à-vis de la Loire moyenne et les actions et coopérations qui s'y sont développées. La formule « un pied dedans, un pied dehors » rend bien compte de cette spécificité neversoise. Exclue de l'étude « Loire moyenne » menée par l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature car n'appartenant pas *stricto sensu* à cet espace (fig. 4.9), elle n'a donc pas bénéficié d'une modélisation hydraulique permettant de cerner précisément les espaces menacés, les hauteurs d'eau, les mécanismes d'inondation, ni d'un recensement précis des enjeux exposés... La connaissance scientifique de l'aléa et de la vulnérabilité à l'échelle de l'agglomération de Nevers reste à construire, d'où le lancement de l'étude EGRIAN. Du point de vue de la connaissance scientifique du risque, cette agglomération accuse donc une décennie de retard par rapport aux collectivités de la Loire moyenne. Celles-ci bénéficient en effet de cette connaissance du risque depuis 1999 et la fin de l'étude « Loire moyenne » de l'Equipe pluridisciplinaire (alors que l'agglomération neversoise n'en bénéficie que depuis 2009 et l'achèvement de la première phase de l'étude EGRIAN). C'est le « pied dehors ». Le « pied dedans », lui, renvoie aux divers liens qui arriment pourtant l'agglomération de Nevers à la Loire moyenne (fig. 4.9), et ce grâce à une participation active aux actions et coopérations qui y sont menées. Cette intégration aux réseaux formels et informels de collectivités de la Loire moyenne, ainsi que le volontarisme politique affiché laissent entrevoir un avancement rapide en matière de prise en compte du risque dans l'aménagement des territoires de l'agglomération neversoise.

Conclusion du chapitre 4

La conscience de la réalité du risque n'est donc pas encore partagée par tous les responsables politiques et techniciens des collectivités locales ligériennes. Cette inégale prise de conscience se traduit par des attitudes très différentes en matière de construction de l'acceptabilité du risque parmi la population. Nombre d'édiles demeurent particulièrement frileux en la matière, gérant le risque *a minima* et presque en catimini. Pourtant, indéniablement, une réelle dynamique est lancée afin d'œuvrer en faveur de la construction d'une culture du risque parmi la population. C'est le constat que l'on peut faire dans de nombreuses communes de la Loire moyenne, et qui est partagé par le chargé de mission sur le risque d'inondation au Conseil général du Loiret pour qui *« ça a bien évolué, il y a une dynamique qui se crée, ça tire vers le haut, même s'il y a toujours des maires moins réceptifs (dans l'est du département notamment) et qui, volontairement, n'acceptent pas de voir le risque [...] Mais il y a une amélioration au niveau de la conscience du risque »* (entretien du 31 janvier 2008). Des communes ont en effet compris toute l'importance qu'il pouvait y avoir à tenir la population informée du risque et ont donc décidé de franchir le pas en s'investissant activement en ce sens, ouvrant la voie à d'autres initiatives. Relativement isolées au départ, ces communes ont été rejointes par d'autres, mais aussi par des structures intercommunales qui ont décidé de s'impliquer dans la prévention du risque d'inondation. Par ailleurs, l'action de quelques autres acteurs, comme l'Etablissement Public Loire et le Conseil général du Loiret, est venue relayer ces efforts. Ces synergies vertueuses entre acteurs dessinent une carte contrastée à l'échelle de la Loire moyenne. Le département du Loiret fait ainsi figure de centre et l'agglomération d'Orléans d'hypercentre en matière d'implication dans la construction d'une culture du risque. En effet, le Conseil général du Loiret a créé une « cellule inondation » chargée d'assister financièrement et techniquement les communes (en particulier pour la réalisation de leur DICRIM et de leur PCS), tandis que la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire s'est dotée d'une « chargée de mission sur les risques auprès du Directeur général » et s'implique très activement. Au sein de l'agglomération, plusieurs communes sont elles aussi très actives en la matière. Ce sont là les synergies entre acteurs les plus fortes. Ailleurs, les initiatives sont un peu plus dispersées, dessinant des pôles de dynamisme enclavés au sein d'espaces ou d'entités administratives plus réticentes à s'impliquer.

En tout état de cause, le fait saillant réside dans l'importance du « leadership politique », c'est-à-dire « la manière dont se conçoit localement le pilotage global de la gestion des risques » (Boudières, 2007). Cela renvoie aux convictions depuis longtemps déjà énoncées par le géographe américain Gilbert White. « Gilbert F. White situated the practical issues of hazard within problems of human choice and public policy. [...] that is to see it as a problem of priorities and action, not merely of knowledge and technique » (Hewitt, 1997). L'acceptabilité du risque dans la société n'est nullement donnée ; elle doit au contraire être construite socialement, en impliquant l'ensemble des acteurs concernés. Comme le note le rapport Dauge (1999), « la détermination du « risque acceptable » doit se faire au terme d'un processus d'analyses, d'échanges et de négociations plus démocratique. La fixation du niveau de risque, en définitive par l'Etat, sera alors mieux comprise, mieux acceptée, et sans doute plus facilement légitimée. » Dans ce processus, l'implication des pouvoirs politiques locaux semble décisive afin qu'ils s'approprient la démarche et s'efforcent d'impliquer les populations exposées au risque d'inondation.

Aussi la participation accrue des structures intercommunales à la gestion du risque d'inondation, mise en exergue dans ce chapitre, apparaît-elle d'une importance cardinale. Plusieurs communautés d'agglomération en Loire moyenne ont intégré la question du risque d'inondation dans leurs missions, contribuant à apporter une aide précieuse aux communes, à diffuser de l'information à leur destination et finalement à une meilleure prise en compte du risque à l'échelle locale. Ces structures intercommunales peuvent donc légitimement se présenter comme des instances de régulation permettant de surmonter les disparités d'implication des communes les composant. L'affirmation du rôle de ces acteurs intercommunaux dans la gestion du risque d'inondation s'avère très positive. Ces structures, grâce à la mobilisation de leurs moyens humains, matériels et de communication, jouent un rôle d'entraînement vis-à-vis des communes qui les composent, en promouvant une vision globale et cohérente de la problématique « risque d'inondation » au travers d'une démarche volontariste propre à surmonter les réticences, voire les résistances, de certains élus communaux. Pourtant, ces acteurs de terrains doivent encore relever le défi de l'association étroite des populations à la prise de décision, dans une réelle démarche participative, qui fait figure de nouvel impératif des politiques publiques. Nous avons constaté la difficulté qu'ont les collectivités territoriales à passer de l'information des populations concernées, une fois les décisions prises – ce qui est encore le plus souvent le cas, suscitant de fortes oppositions – à une démarche partenariale dans laquelle ces populations seraient impliquées dès le début de la réflexion. Or, de l'aveu même du chargé de mission sur le risque d'inondation à la

communauté d'agglomération de Nevers, ce « *processus de concertation est la principale difficulté de notre démarche, c'est beaucoup plus délicat que les aspects techniques* » (entretien du 27 septembre 2005).

Nous pouvons faire l'hypothèse que l'acceptation de la prise en compte du risque d'inondation dans les communes de la Loire moyenne ne peut se faire qu'à condition que celui-ci s'intègre dans le modèle territorial officiel des édiles de ces communes. Pour cela, c'est soit la représentation du risque qui sera « tordue », remaniée, atténuée, mise à distance afin de s'intégrer dans un modèle territorial officiel inchangé, qu'il s'agit par là de perpétuer à l'identique ou à peu près. Ou alors le modèle territorial officiel devra en partie évoluer, être remodelé afin que le risque puisse y trouver sa place. La notion de « modèle territorial officiel », tirée des travaux de Michel Lussault (1993, 1998), est ainsi définie par ce dernier : « Ce modèle de grande complexité constitue une vaste représentation de la configuration territoriale, en partie préréflexive, qui sous-tend l'agir qui la nourrit, un réservoir, sans cesse alimenté, par des narrations et des descriptions variées et dont à la fois les fondements, l'architectonique, et des fractions signifiantes – des lieux, des aires, des pratiques sociales dressées en emblème d'un « caractère » citoyen, des paysages, des idées etc. – se voient portés sur la scène communicationnelle et politique par les récits et figures de l'action. [...] il n'advient en général pas pleinement à la conscience des acteurs en tant que modèle territorial formalisé de l'action, mais niche partout dans les récits et figures, présent dès que l'espace est invoqué. Un tel modèle met en relation des lieux différemment qualifiés, affectés de fonctions diverses, et désigne aux habitants l'espace vertueux tel qu'il est fabriqué par la politique municipale ; il est censé assurer l'appropriation et de la susdite politique et du territoire résultant par les citoyens. Il constitue un moyen de rendre sensible la place de l'espace dans l'action locale et de faire appréhender aux habitants la ville comme une totalité ordonnée, agencée par l'agir urbanistique » (Lussault, 1998).

Cette notion permet d'interroger le risque d'inondation sous un jour original et pertinent, notamment en rendant possible une analyse fine des rapports entre les édiles et le risque d'inondation, et finalement de mieux comprendre l'impact territorial de la prise en compte du risque d'inondation. Pourquoi et comment les acteurs de la scène politique locale prennent-ils en compte (ou pas) le risque d'inondation dans leurs politiques d'aménagement communal ? Comment le risque d'inondation peut-il trouver sa place dans le modèle territorial officiel des communes de la Loire moyenne ? Le chapitre qui se clôt a apporté une première série de réponses à ces questions.

Il convient désormais de se demander si les différences marquées dans la prise de conscience du risque d'inondation de la part des collectivités locales que nous venons de mettre en lumière se retrouvent au sein de la population des zones inondables.

Chapitre 5

Quelle conscience du risque d'inondation dans la population vivant en zone inondable ?

« L'ignorance des dangers fait leur force »,

André Gide

Le Plan Loire Grandeur Nature s'est efforcé de privilégier le développement de la conscience du risque chez les habitants des zones inondables. Le chapitre 4 nous a permis de constater une réelle volonté, de la part de certaines collectivités territoriales ligériennes, de contribuer à cette construction d'une conscience du risque d'inondation parmi la population. Une telle implication s'avère conforme aux intentions exprimées par la loi Bachelot de juillet 2003, qui renforce les obligations des communes en matière d'information préventive (pose de repères de crue, DICRIM, réunions publiques tous les deux ans) et souhaite l'émergence d'une véritable culture du risque. La récente directive européenne inondation (2007) insiste elle aussi sur l'importance de l'information sur le risque (Hagemeier-Klose, Wagner, 2009).

La conscience du risque désigne avant tout une forme de sensibilisation au risque, de connaissance théorique de celui-ci. La culture du risque relève quant à elle du domaine de l'action : il s'agit de savoir quels comportements adopter pour faire face au risque et à la crise. Le géographe américain Kenneth Hewitt résume bien cette distinction : « Les individus peuvent connaître l'existence du risque d'inondation ou du risque sismique dans la région, et peuvent même avoir vécu une inondation ou un tremblement de terre, mais ce qui importe c'est la traduction de cette connaissance et de cette expérience en vigilance au risque » (Hewitt, 1997). La mise en œuvre d'une culture du risque parmi la population est essentielle car, comme l'écrit Claude Gilbert, « la crise elle-même [étant] ingérable, la vraie tâche du décideur [est] de préparer les automatismes, d'éduquer des réflexes, de donner sa chance à l'initiative » (Gilbert, 1990). Ce dernier terme est fondamental. En effet, Mary Douglas et Aaron Wildavsky soulignent la nécessité de chercher « les chemins les plus efficaces et les plus flexibles pour traiter l'imprévu » (Douglas, Wildavsky, 1982). La culture du risque doit

donc s'entendre comme la capacité des organisations et des individus à faire face à des situations de crise soudaines et imprévues, forcément différentes des scénarios élaborés par les pouvoirs publics. La conscience du risque transmise par l'information, qui est abordée dans ce chapitre, constitue donc la première étape de la construction d'une culture du risque. La deuxième étape consiste en une appréciation personnelle du risque couru, qui devra entraîner, pour que l'on puisse parler de culture du risque, une adaptation des comportements au risque.

Parvenir à forger une culture du risque est important dans la mesure où « l'efficacité des mesures de prévention des risques naturels dépend en partie de la connaissance qu'ont les habitants des menaces auxquelles ils sont exposés » (Ifen, 2005). Par ailleurs, il est probable que le citoyen sera d'autant plus enclin à accepter un niveau de risque qu'il en connaît les mécanismes et les moyens de s'en prémunir. La diffusion d'informations sur le risque par les pouvoirs publics répond donc à un double objectif. Contribuer tout d'abord à la diminution de la vulnérabilité des personnes vivant en zone inondable. De fait, « la vulnérabilité des populations est fonction de leur culture aussi bien que de leur connaissance et perception du risque » (Asque, Velasquez, Leone, 1995). Les habitants d'espaces à risques, étant informés sur les caractéristiques et l'extension probable d'une crue, mais aussi et surtout sur la manière dont celle-ci pourrait les toucher, seront en effet mieux préparés psychologiquement à l'éventualité d'une crise et pourront prendre des mesures de protection et d'auto-réduction de leur vulnérabilité (passage de la conscience à la culture du risque). Il s'agit de responsabiliser les individus exposés en en faisant des acteurs de leur propre sécurité. La capacité des individus à maîtriser une situation de crise s'avère ainsi capitale. La loi Bachelot de 2003 promeut en effet l'idée que l'efficacité de toute politique de gestion des risques – qu'elle soit structurelle ou non structurelle – se fonde en grande partie sur une connaissance entretenue des risques au sein des populations exposées. Ensuite, l'information des populations peut également contribuer à l'acceptabilité du risque en convaincant la population du bien-fondé des mesures préventives, dont certaines peuvent se révéler contraignantes voire pénalisantes financièrement.

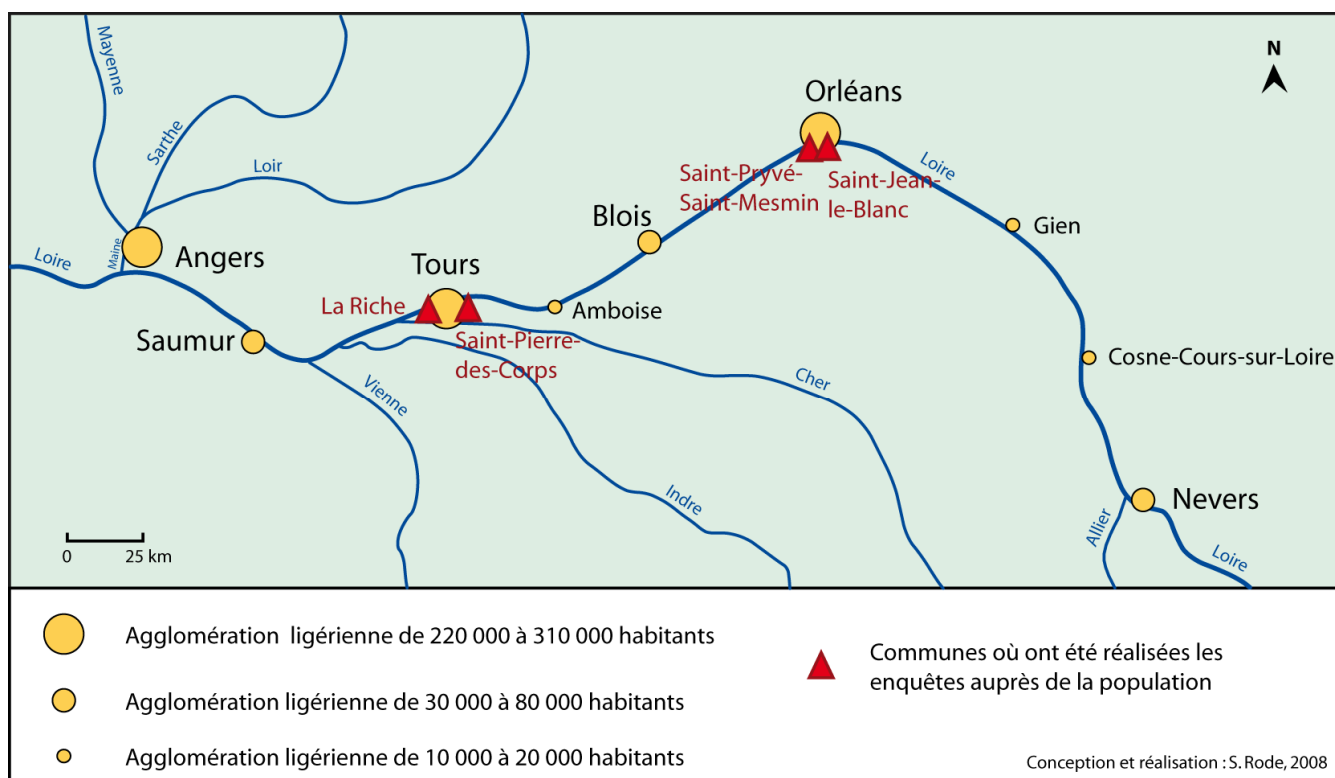
L'information des populations fait, aujourd'hui plus que jamais, figure d'impératif, non seulement du fait des obligations réglementaires précédemment évoquées, mais aussi afin de « répondre à la demande sociale et au besoin d'une information plus régulière et plus complète des habitants » (*Etudes ligériennes*, 2005). Aussi les communes devraient-elles s'efforcer d'organiser cette acculturation au risque. Pourtant, nombre d'entre elles apparaissent encore en retrait sur ce terrain, soit parce que les édiles ne sont pas encore

véritablement convaincus de la réalité du risque, soit parce qu'ils perçoivent l'information préventive de la population comme une menace.

Face à ces contrastes marqués entre communes dans leur attitude vis-à-vis du risque et de l'information préventive, nous avons souhaité cerner la conscience du risque d'inondation de la population vivant en zone inondable. La population est-elle ignorante ou consciente du risque d'inondation ? Le niveau de conscience du risque parmi la population est-il corrélé à la plus ou moins forte implication des communes en la matière ? Quels semblent être les vecteurs efficaces de la construction de la conscience du risque ?

L'optique retenue est celle d'une évaluation des démarches d'information de la population sur le risque d'inondation menées – ou non ! – par les municipalités. Afin d'explorer cette thématique, un échantillon restreint de quatre communes ligériennes a été retenu pour y réaliser les enquêtes auprès de personnes habitant en zone inondable (fig. 5.1).

Figure 5.1 : Les populations et le risque d'inondation dans quatre communes ligériennes



Les motivations du choix de ces quatre communes ont déjà été présentées (cf. introduction générale). Rappelons néanmoins que le point principal résidait dans les divergences importantes de comportement des équipes municipales face au risque et à l'information préventive de la population. Alors que deux d'entre elles s'efforcent d'informer

la population sur le risque d'inondation (Saint-Pierre-des-Corps et Saint-Pryvé-Saint-Mesmin), les deux autres (La Riche et Saint-Jean-le-Blanc) apparaissent bien plus discrètes. Par ailleurs, il s'agit de communes dont le territoire est certes exposé aux inondations, mais qui n'ont pas subi de crue catastrophique depuis plus d'un siècle (1907) voire plus encore (1856 ou 1866). Le risque d'inondation n'y est donc pas une réalité vécue, mais seulement une représentation abstraite et lointaine. Nombre de travaux, de géographie (Vinet, 2003) comme d'ethnologie (Langumier, 2008), centrent leur questionnement sur l'occurrence d'une catastrophe et étudient des habitants et des territoires encore marqués par les conséquences de cet événement traumatisant. De fait, la catastrophe, en tant que réalisation concrète du risque, sert fréquemment de référent dominant dans les études sur le risque (November, 2000). Le terrain ligérien, lui, nous confronte à une situation bien différente, qui invite à se distancier de cette association fréquente entre risque et catastrophe, dans laquelle la catastrophe devient figure métonymique du risque. En effet, sur le terrain ligérien, l'ancienneté de la dernière catastrophe a de fortes chances de faire apparaître le risque comme très éloigné, improbable voire irréel, aux yeux des populations exposées. Pourtant, « si la mémoire « vécue » des crues est certainement plus efficace qu'une mémoire « construite » [...], il n'est pas exclu de pouvoir constituer ou reconstituer une connaissance du risque » (Vinet, Defossez, 2006). De fait, la (re)création de la connaissance du risque constitue un enjeu de première importance en Loire moyenne comme dans tous les espaces exposés au risque mais n'ayant pas été inondés depuis longtemps. Il s'agit ainsi d'impulser une acculturation de la population au risque, tant il est vrai que « la connaissance pratique des lieux et des dangers incarnée par les activités n'est pas spontanée, mais résulte au contraire d'une éducation interne ou externe à la population concernée » (Cartier, 2005). Les collectivités locales, et en particulier les communes, doivent contribuer à cette éducation au risque. Mais il convient de s'interroger sur la plus ou moins grande efficacité de leur action selon les modalités d'information retenues.

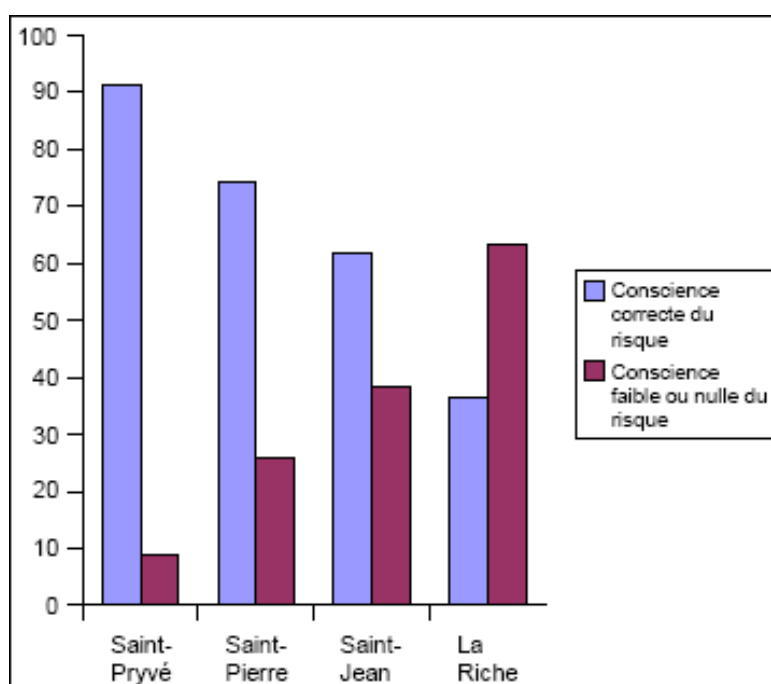
La mobilisation des communes s'est-elle révélée efficace en parvenant à sensibiliser la population au risque d'inondation ? La population des communes moins actives est-elle moins consciente du risque ? Cette enquête doit permettre de confirmer ou d'infirmer le rôle majeur des acteurs politiques locaux dans la construction de l'acceptabilité du risque parmi la population.

1. Une conscience du risque contrastée selon les communes

Les quatre communes choisies afin de mener les enquêtes par questionnaire auprès d'habitants ont pour points communs d'être entièrement inondables et exposées à des aléas forts et très forts – au moins pour une partie de leur territoire. Aussi, afin de tenter de mesurer la plus ou moins bonne perception du risque, avons-nous proposé quatre réponses différentes (correspondant à quatre niveaux d'exposition au risque) à la question « Votre commune est-elle concernée par le risque d'inondation ? » : « Pas du tout », « Un petit peu », « Fortement », « Très fortement » (cf. questionnaire complet, annexe 3). Dans un premier temps, afin d'avoir une indication générale quant à la plus ou moins forte sensibilisation des habitants de ces quatre communes à l'exposition au risque, nous agrègerons les différentes réponses en deux ensembles. Le premier, regroupant les personnes ayant répondu « Pas du tout » et « Un petit peu », sera considéré comme représentatif des personnes sous-estimant notablement le risque d'inondation. Le second, regroupant les personnes estimant que leur commune est exposée « fortement » ou « très fortement », sera quant à lui considéré comme représentant les personnes ayant une conscience correcte du risque parce que la plus conforme à l'exposition des communes retenues.

Sans surprise, la perception du risque parmi la population s'avère contrastée selon les communes (fig. 5.2).

Figure 5.2 : Une inégale conscience du risque selon les communes



Globalement, dans trois communes sur quatre une majorité de personnes interrogées a une conscience correcte du risque (61,7 % à Saint-Jean-le-Blanc, 74,3 % à Saint-Pierre-des-Corps et 91,1 % à Saint-Pryvé-Saint-Mesmin). Il n'y a donc qu'à La Riche que la perception correcte du risque n'est le fait que d'une minorité de personnes interrogées (36,6 % seulement considèrent que La Riche est concernée fortement ou très fortement par le risque d'inondation).

1.1. Saint-Pierre et Saint-Pryvé : des populations largement conscientes du risque d'inondation (ou l'efficacité du volontarisme)

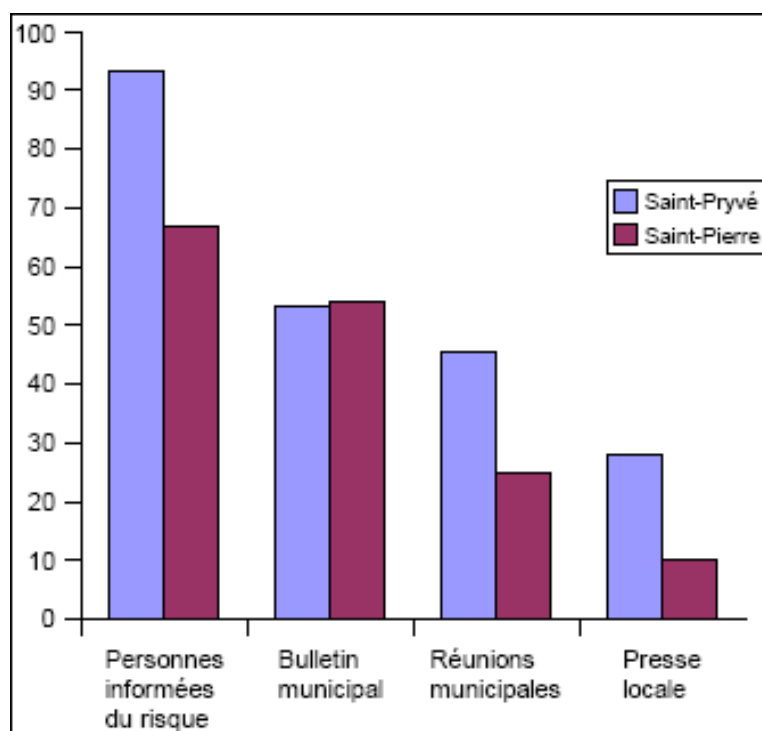
Cette conscience largement partagée du risque n'est nullement une surprise pour Saint-Pierre et Saint-Pryvé. Ces deux communes ont en effet été choisies en raison du rôle des politiques en matière d'information de la population sur le risque d'inondation. Il s'agissait ainsi d'évaluer l'efficacité de la mobilisation des édiles en examinant le degré de conscience du risque au sein de la population de ces deux communes.

La proportion assez élevée de personnes partageant cette assez bonne conscience du risque dans ces deux communes peut-elle être considérée comme l'effet direct des efforts d'information de la population entrepris par ces deux municipalités ? Les deux tiers de l'échantillon (67 %) a déjà entendu parler du risque d'inondation par la municipalité de Saint-Pierre (certes selon des fréquences plus ou moins importantes, et seuls 29 % environ en ont entendu parler assez souvent ou très souvent). A Saint-Pryvé, ce sont 93,3 % des personnes interrogées qui ont entendu parler du risque par la municipalité, et 58,9 % qui en ont entendu parler souvent ou très souvent ! Ces résultats, certes quelque peu différents, apparaissent néanmoins assez significatifs, et semblent souligner la relative efficacité des efforts de communication des deux municipalités sur ce sujet. Cela est du reste confirmé par l'analyse des vecteurs d'information de la population sur le risque d'inondation.

54 % des habitants de Saint-Pierre interrogés ont évoqué le bulletin municipal comme un des médias leur ayant permis d'obtenir de l'information sur le risque d'inondation (fig. 5.3). La proportion est quasiment identique à Saint-Pryvé (53,3 %). L'efficacité de ce vecteur d'information, que nombre d'habitants ont coutume de lire régulièrement, est patente.

Par ailleurs, 25 % des personnes interrogées à Saint-Pierre et 45,3 % à Saint-Pryvé ont évoqué diverses réunions publiques et de quartiers, centrées spécifiquement sur le thème du risque ou non, comme occasion d'information sur le risque (fig. 5.3).

Figure 5.3 : L'influence des principaux vecteurs de diffusion d'information sur le risque d'inondation



La mobilisation multiforme des deux municipalités sur cette problématique a donc une indéniable efficacité en termes de diffusion parmi la population d'une information permettant de la sensibiliser à la question du risque d'inondation. Cela vient confirmer l'affirmation de la responsable de l'urbanisme de Saint-Pryvé, pour qui « *vis-à-vis de la population qui habite déjà la commune c'est quelque chose [la sensibilisation au risque d'inondation] qui est acquis* » (entretien du 17 février 2005).

Les chiffres concernant Saint-Pryvé doivent néanmoins être quelque peu relativisés. La proportion particulièrement élevée de personnes conscientes du risque dans cette commune reflète indéniablement les efforts d'information de la population entrepris par la municipalité, mais tient aussi, probablement, à la manière dont y a été construit l'échantillon. Alors que dans les trois autres communes la passation du questionnaire s'est faite de manière directe, à Saint-Pryvé, notre questionnaire a été diffusé par la municipalité avec le bulletin municipal, à charge pour les personnes souhaitant y répondre de faire la démarche de le renvoyer ou de le redéposer en mairie. Nous pouvons donc considérer qu'une proportion non négligeable des personnes ayant rempli le questionnaire était sensible au risque d'inondation et intéressée par cette question. C'est là un biais relativisant la portée des chiffres avancés.

Pourtant, si les efforts effectués par ces deux communes pour diffuser de l'information sur le risque ont eu pour effet indéniable de sensibiliser leur population à cette question, ils peuvent aussi alimenter des incompréhensions ou n'avoir pas permis de dissiper certaines zones d'ombre. A Saint-Pierre par exemple, quelques personnes interrogées ont témoigné d'un certain désarroi face au décalage qu'elles perçoivent entre les discours et la pratique. Elles remarquent un changement radical par rapport à la constructibilité sur le territoire communal, en s'en étonnant : *« A un moment il était question qu'on ne pourrait pas construire à Saint-Pierre, mais maintenant on construit partout. Je ne comprends plus... »* ; *« Dans les années 1990, il y avait une forte mobilisation donc on agitait ça. Il n'y avait pas de construction de maisons car on était en zone inondable, mais la politique a changé depuis quelques années : on construit à Saint-Pierre alors qu'on ne construisait pas pendant des années »* ; *« Avant il y avait des endroits non constructibles, mais aujourd'hui on y construit... »*. Le message transmis par la municipalité semble brouillé. Le discours officiel municipal soulignant la réalité du risque d'inondation et les nécessaires restrictions dans la constructibilité qui l'accompagnent peut être perçu comme en décalage par rapport aux pratiques effectives d'une urbanisation jugée très rapide... Probablement y a-t-il une réflexion à mener sur ce point afin de clarifier les messages transmis et les adapter à la situation que constatent au quotidien les habitants de la commune (développement de constructions neuves sur certaines parties du territoire communal). Peut-être convient-il d'expliquer (ou de réexpliquer) le choix fait (et négocié avec les services de l'Etat) de répartir différemment les possibilités de construction en densifiant le centre-ville – où l'urbanisation se poursuit – et en gelant l'urbanisation de la partie est du territoire communal (mais en rappelant que celui-ci pourra être aménagé différemment). Nous mesurons ici les contradictions entre les deux attitudes, très différentes, adoptées tour à tour par la municipalité de Saint-Pierre sur cette question du risque d'inondation (cf. chapitres 3 et 4). Après avoir abondamment dramatisé et communiqué sur les impacts de la politique de prévention mise en place par l'Etat (gel des constructions = mort programmée de la commune), elle est parvenue à obtenir un certain nombre de concessions de la part des services de l'Etat de manière à pouvoir poursuivre son développement. Aussi les constructions neuves se multiplient-elles en centre-ville à travers diverses opérations, ce qui suscite légitimement l'étonnement et l'incompréhension d'habitants à qui la municipalité avait répété à l'envi qu'il n'était plus possible de construire à Saint-Pierre pour cause d'exposition à un fort risque d'inondation... Cela révèle l'ambiguïté d'une politique de communication à destination de la population qui était très instrumentalisée. Elle avait en effet plus pour but de mettre en scène l'opposition d'une

municipalité déterminée et forte du soutien de la population à la politique préventive étatique de façon à obtenir des concessions qu'à informer la population de manière impartiale. Si une telle démarche s'est révélée efficace à l'aune des assouplissements obtenus par Saint-Pierre, elle a aussi pu avoir des effets pervers en compliquant, au sein de la population, la compréhension des logiques préventives à l'œuvre sur le territoire communal. Une illustration supplémentaire de cette incompréhension chez certains habitants du passage d'une situation de blocage de la construction à une situation où de nombreuses constructions voient désormais le jour apparaît dans les propos suivants : « *Pendant un moment ici on ne pouvait pas construire, mais pour une raison politique. Après on a construit des logements sociaux, ce qui a permis d'accueillir une nouvelle population favorable politiquement (la population avait chuté, on s'est aperçu qu'il fallait faire quelque chose)* ». Cette incompréhension facilite les interprétations les plus libres, ici la perception d'une instrumentalisation par la municipalité du risque d'inondation à des fins politiques. Pour cette personne, l'interdiction ferme de construire aurait été motivée par des objectifs électoralistes : en entravant l'implantation de nouvelles populations qui ne partagent pas la tradition politique communiste corpopétrussienne, la municipalité souhaitait préserver sa domination politique. Dans cette optique, la nécessité de maîtriser l'urbanisation afin de ne pas accroître la vulnérabilité aurait été le meilleur allié de la municipalité communiste, lui permettant de conserver le pouvoir en gelant quasiment l'évolution démographique et donc socio-politique de la commune. Une telle interprétation, pour intéressante qu'elle soit, n'a pas de fondement réel. Tout au plus pourrions-nous suggérer que le gel de l'urbanisation – vivement combattu par la municipalité, rappelons-le – aurait pu présenter quelques bénéfices politiques insoupçonnés. Mais il est impossible de soutenir raisonnablement, au regard de l'énergie dépensée pour dénoncer la « mort annoncée » de la commune et pour obtenir des assouplissements et pouvoir continuer à construire, que celle-ci ait pu souhaiter entraver la constructibilité pour préserver un pouvoir municipal qui, de toute façon, n'était pas réellement menacé.

La presse quotidienne régionale (en particulier la *Nouvelle République* à Tours et la *République du Centre* à Orléans) constitue aussi un vecteur important de la transmission d'informations sur le risque d'inondation (fig. 5.3). Ainsi, 10 % des habitants de Saint-Pierre interrogés ont évoqué la *Nouvelle République*, 28 % des habitants de Saint-Pryvé interrogés ont cité la presse locale, parfois nommément la *République du Centre*, comme moyen par lequel elles avaient obtenu des informations sur l'exposition de leur commune au risque d'inondation. De fait, la presse locale publie assez régulièrement des articles traitant de cette

question et constitue donc un acteur majeur de la sensibilisation des populations au risque d'inondation.

1.2. Saint-Jean : une assez bonne conscience du risque

Dans cette commune de l'agglomération d'Orléans, 61,7 % des personnes interrogées ont une conscience correcte du risque. Ce résultat constitue une relative surprise au regard des critères de choix de Saint-Jean-le-Blanc. Cette commune a en effet été retenue parmi les quatre enquêtées en raison des réticences importantes manifestées par la municipalité vis-à-vis de l'information de la population et de la réalité même du risque. Aussi avions-nous quelque raison d'attendre une conscience du risque bien plus faible au sein de la population de cette commune. Or, il n'en est rien : la conscience du risque y est certes bien moins aiguë que dans la commune voisine de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin (61,7 % contre 91,1 %), mais elle se situe néanmoins à un niveau tout à fait correct. En effet, quasiment les deux tiers des personnes interrogées possédaient une conscience correcte du risque auquel est exposée la commune. Comment expliquer cet apparent paradoxe entre une municipalité manifestement peu désireuse d'informer sur le risque d'inondation et une population globalement assez consciente de l'existence du risque d'inondation ?

L'examen des sources d'information déclarées par les habitants enquêtés dans cette commune permet de comprendre cette situation, voire de réévaluer notre perception initiale de l'attitude de la municipalité vis-à-vis de l'information de la population. Il faut en réalité combiner deux explications.

Il semble qu'un certain nombre d'informations aient été transmises par la mairie. Quelques articles ont été publiés dans le bulletin municipal. Plus rares que dans les deux communes précédentes, ils ont néanmoins été mentionnés par certaines personnes interrogées : « *Prospectus distribué par courrier, lettre personnalisée il y a une vingtaine d'années* » ; « *On a eu dans la boîte aux lettres un bout de papier de mise en garde il y a un petit moment* » ; « *Il y a deux ou trois ans, ils nous avaient envoyé des papiers comme quoi il fallait monter dans les étages* ». Quelques réunions ont également été organisées : « *Quand j'ai acheté dans les années 1990 on avait été réuni par le maire pour nous parler du problème des inondations* », « *Je suis allée à une réunion à la mairie sur les risques pour des conseils avant une inondation et si ça arrive* ». La municipalité a donc joué un rôle, modeste mais non négligeable, dans la sensibilisation de la population de Saint-Jean-le-Blanc. Elle a réalisé son DICRIM certes assez tardivement, mais il existe pourtant et a dû contribuer à sa mesure à la

sensibilisation de la population (il a été distribué avant la passation du questionnaire dans la commune). Pourtant, l'absence d'une nette volonté politique en matière d'information sur le risque d'inondation a été confirmée par la personne du Conseil général du Loiret en charge de l'aide aux communes pour la réalisation de leur DICRIM. Celle-ci n'a jamais été en contact avec les élus, mais uniquement avec des techniciens municipaux, signe qui, selon elle, ne trompe pas. Cela n'empêche pas pour autant toute délivrance d'information sur le risque d'inondation. Quelles qu'aient pu être les réticences et l'assez faible implication des élus à construire une culture du risque au sein de la population, les obligations découlant de la loi de 1987 et renforcées par la loi Bachelot ont néanmoins conduit la commune de Saint-Jean-le-Blanc à produire et à diffuser de l'information sur le risque d'inondation.

Ensuite, il convient de souligner l'importance du rôle de la communauté d'agglomération d'Orléans dont nous avons évoqué l'implication active dans la prévention du risque d'inondation. L'ensemble des mesures prises par cette collectivité et la publicité qui en a été faite a ainsi largement contribué à sensibiliser la population de Saint-Jean à une problématique sur laquelle la mairie ne s'est que modérément mobilisée (*« Pas mal de réunions, on en entend parler, même des fois un peu trop, ça a tendance à faire peur. Il y a beaucoup de réunions d'information dans toute l'agglomération » ; « Je sais que l'Agglo fait pas mal de choses, qu'elle informe pas mal. Je suis bien au courant »*). Le voisinage de Saint-Pryvé et d'Orléans ainsi que l'insertion dans une communauté d'agglomération – toutes trois très actives en matière de prévention du risque d'inondation – favorisent la sensibilisation de la population de Saint-Jean au risque d'inondation (*« J'en ai entendu parler par une maman dont je garde les enfants » ; « J'en ai entendu parler par d'autres personnes » ; « J'en ai entendu parler par le bouche-à-oreille »*). Ici, le rôle moteur dans la sensibilisation de la population a donc été assuré par la communauté d'agglomération. Si la mairie n'a joué qu'un rôle modeste – mais non négligeable cependant – elle a été relayée par une autre collectivité locale qui s'est énergiquement saisie de la question. Et les nombreuses informations sur le risque d'inondation délivrées dans les communes voisines ont également contribué à en faire un thème assez présent dans les conversations, et donc à la diffusion de cette prise de conscience de l'exposition du territoire de Saint-Jean au risque d'inondation.

1.3. La Riche : une faible conscience du risque qui apparaît logique

La Riche constitue, au sein de l'échantillon de quatre communes dans lesquelles nos enquêtes auprès de la population ont été menées, la commune où la conscience du risque

d'inondation est la plus faible (figure 5.2). En effet, seules 36,6 % des personnes interrogées dans cette commune ont une perception correcte du risque auquel est exposée leur commune. C'est donc la seule de nos quatre communes où la majorité des personnes interrogées a une conscience faible ou nulle du risque. Là non plus, ce résultat ne constitue guère une surprise. Cette commune de l'agglomération de Tours a en effet été choisie, tout comme celle de Saint-Jean-le-Blanc dans l'agglomération d'Orléans, en raison de l'absence d'implication de l'équipe municipale et d'information de la population en matière de risque d'inondation (cf. chapitre 4). L'attitude de la municipalité se traduit donc par une assez faible conscience du risque au sein de la population : *« Non, risque zéro. A une époque oui, il y avait un risque, mais aujourd'hui risque zéro »* ; *« La Loire viendra pas par ici, y'a rien à faire ! »* ; *« On n'est pas en cuve. Même si la Loire déborde, je ne pense pas que ça risque d'inonder »*.

Un certain nombre de personnes interrogées, pourtant, ne se satisfont pas d'une telle attitude de la municipalité et dénoncent cette absence d'information : *« Ils jugent qu'ils n'ont pas intérêt d'en parler car ils ne veulent pas affoler. Ils disent "dormez sur vos deux oreilles". Mais ils devraient nous informer, nous sommes des citoyens ! »* ; *« Ils devraient au moins en parler dans leur brochure, mais rien ! Ils devraient donner des informations à ce sujet »*). Une bonne partie des personnes au courant du risque le sont soit en raison de démarches personnelles (*« J'ai découvert ça il n'y a pas longtemps, en demandant pourquoi on ne construisait pas la maison de retraite »* ; *« Je me suis renseigné quand j'ai acheté un appartement ici : on m'a dit que La Riche était une zone inondable »*), soit grâce à la presse locale, dont nous avons déjà souligné l'importance (*« Dans la Nouvelle République ils en parlent »* ; *« Sur la télé de Tours j'ai entendu qu'on aurait les pieds dans l'eau s'il y avait une grosse inondation »*), mais jamais grâce à des démarches municipales d'information de la population, ce qui est symptomatique du silence de la municipalité sur cette question.

La population de La Riche ne possède pas de conscience du risque, et ce en dépit de son passé rural récent. Ceci peut surprendre dans la mesure où la crue appartient à la culture de nombre de villages des bords du Cher ou de la Loire. Mais La Riche n'est plus une commune rurale (même si sur son site internet elle se présente comme « à la fois urbaine et rurale », ce qu'elle demeure en effet pour partie en termes de paysages, la partie est correspondant au centre-ville densément urbanisé, la partie ouest, au-delà du périphérique, demeurant quant à elle bien moins urbanisée : champs, friches, jardins...). Or, une des caractéristiques majeures des habitants urbains est leur mobilité et l'absence corrélative d'enracinement. De fait, 60 % de la croissance urbaine s'est ici effectuée par le biais de logements locatifs. Occupant cet espace depuis peu, ces personnes en sont peu familières, et n'ont donc pas une idée très

précise des risques locaux. C'est une nouvelle population qui vient s'installer ici, qui n'a pas d'histoire avec le fleuve, et ne possède pas cette mémoire collective propre aux communautés ligériennes traditionnelles. Il y a ainsi rupture avec une certaine culture ligérienne, celle de la familiarité avec le fleuve, de la connaissance de son fonctionnement hydraulique et donc aussi de ses excès. Pour les urbains, comme nous le montrerons dans le chapitre 6, la Loire n'est là que comme un élément du paysage, un décor, et véhicule à ce titre des images positives. De ce fait l'inondation est interprétée comme une anomalie inacceptable, en totale discordance avec l'image positive associée à la Loire. En l'absence de références, de vécu, l'inondation est une construction mentale assez floue, un objet improbable que chacun adapte ou rejette. Dans cette commune au passé rural encore relativement proche, des transmissions ont pu se faire de l'ancienne génération des riverains (qui avait encore une certaine familiarité avec le fleuve et son fonctionnement) vers la nouvelle, à la manière d'une mise en garde, notamment par rapport à la construction. Mais cela apparaît bien souvent comme « une parole jetée au fleuve » (Chabenat, 1996). On construit dans les zones inondables malgré les avertissements, parce que les nouveaux venus ou les plus jeunes ne partagent pas la familiarité du fleuve. Perceptions et pratiques de l'espace fluvial ont radicalement changé ! Comme le remarquent René Favier et Anne-Marie Granet Abisset (2005), « les personnes âgées actuellement de soixante-dix ans sont à la charnière de ces savoirs traditionnels hérités et appris, transmis par la génération précédente et des nouvelles manières de vivre le territoire. En quelque sorte, elles sont intermédiaires entre deux cultures. Dans leur enfance elles ont appris à vivre avec les aléas, ont intégré les savoirs traditionnels par la transmission et l'expérience d'un territoire circonscrit. Depuis elles partagent le mode de vie urbain et contemporain avec les gens qui sont venus s'installer plus récemment ou avec les touristes en séjour dans leur commune ». Les propos d'une jeune habitante de Bréhémont, commune rurale située quelques kilomètres en aval de La Riche, sont révélateurs de cette rupture entre générations : « *Nous les jeunes, on n'y pense pas. Alors que les anciens, quand ils voient la Loire monter, ils s'inquiètent, ils vont la voir tous les jours* ». Elle relate ainsi qu'en temps de crue de la Loire elle a « *même vu [son] père se lever toutes les heures pour voir le niveau : il mettait un bâton sur l'eau, ça lui permettait de voir à quelle vitesse l'eau montait. Il rusait pour ne pas effrayer [sa] mère, il déplaçait le bâton...* ». Les anciens développaient donc un certain nombre de pratiques de proximité avec la Loire. Mais celles-ci s'éteignent, elles ne sont plus partagées par les jeunes générations qui n'ont plus du tout le même rapport à la Loire.

Il n'est pourtant pas possible d'expliquer que les habitants de La Riche aient une conscience du risque beaucoup plus faible qu'à Saint-Pierre ou Saint-Pryvé uniquement par

le fait que beaucoup sont des nouveaux venus dans la commune. En effet, Saint-Pierre et Saint-Pryvé ont elles aussi connu une forte croissance récente de leur population, conduisant à l'implantation sur leurs territoires de populations venues d'ailleurs qui n'étaient pas familières de la Loire. Pourtant, leur conscience du risque est bien plus aiguë. Il convient donc d'invoquer une explication d'ordre politique. Si la population de La Riche n'est que faiblement consciente du risque d'inondation, c'est surtout parce que les responsables municipaux n'ont pas contribué à forger cette conscience du risque. Le politique n'y a pas construit le risque comme une préoccupation publique, dans la gestion duquel les habitants doivent être parties prenantes.

1.4. Une mauvaise perception du rôle des collectivités locales par la population

Le rôle et l'action des collectivités locales – communes et intercommunalités – en matière de gestion du risque d'inondation sont largement méconnus par la population. Moins d'une personne sur deux a connaissance des mesures prises dans sa commune afin de prévenir le risque d'inondation (43,3 % des personnes interrogées). Sans surprise, les proportions de personnes au fait des actions de la municipalité sont bien plus élevées à Saint-Pierre et Saint-Pryvé, les deux communes de notre échantillon ayant mis en œuvre une action énergique d'information sur le risque d'inondation (respectivement 51,4 % et 60,2 %, contre 30 % à La Riche et 25 % à Saint-Jean, deux communes dont nous avons souligné les réticences à toute démarche d'information sur le risque).

L'examen des mesures les plus fréquemment évoquées comme étant celles mises en œuvre par les communes est instructif.

- Les prescriptions du PPR sont les mesures que les communes ont la responsabilité de faire respecter qui sont les plus évoquées (« *On ne peut pas construire n'importe où. Il y a des normes de construction (pas de sous-sol, maisons un peu surélevées)* » ; « *Quelques règles du POS (étage au-dessus des Plus Hautes Eaux Connues, moindre densité)* ») ; « *Zones non constructibles, constructions avec des règles à respecter* » ; « *Interdiction de construire avec cave, dans les lotissements murs et haies en fonction du sens de circulation de l'eau* »).
- L'information menée par la municipalité à destination de la population est aussi très citée, notamment à Saint-Pryvé (« *Informations données aux Pryvatins* »).
- Quelques personnes évoquent un plan d'évacuation prévu par la municipalité (« *alertes et plan d'évacuation* » ; « *Il me semble qu'il y a un plan de sécurité* »). Les DICRIM de Saint-

Pryvé et de Saint-Pierre font référence aux signaux sonores qui retentiraient en cas d'alerte, ainsi que quelques principes généraux d'organisation des évacuations.

- Enfin, certaines personnes évoquent des mesures propres à leur commune, des initiatives locales originales. C'est le cas par exemple à Saint-Pryvé où le réseau de correspondants de quartiers sur le risque d'inondation mis sur pied par la municipalité est évoqué par quelques personnes (« *Mise en place de correspondants inondation* »). Toujours à Saint-Pryvé, on parle de l'outil de gestion de crise OSIRIS, testé dans cette commune (« *Outil informatique de prévention des crues et d'organisation des secours* »).

Les autres mesures qui reviennent dans les discours ne sont pas le fait des municipalités. Elles révèlent donc, parmi la population, une grande confusion dans la répartition des compétences entre les acteurs de la gestion du risque d'inondation.

- Le nettoyage du lit et des bords de Loire, la surveillance et le renforcement des levées – toutes tâches relevant des services de l'Etat – sont évoqués, ainsi que les barrages.

Enfin, pour certains, les municipalités n'auraient aucun rôle à jouer en matière de gestion du risque d'inondation : « *Mais que peut-elle faire, à son échelon ? La pauvre ! Elle peut subir... Et pleurer...* » ; « *La commune n'a pas à prendre de mesures, c'est la préfecture qui régit tout, qui refuse les permis de construire* ».

Le rôle des communautés d'agglomérations en matière de prévention du risque d'inondation est encore plus faiblement perçu par la population. Le rôle et les actions de cet acteur sont particulièrement mal identifiés. Les mesures auxquelles il est fait référence sont assez semblables à celles évoquées en réponse à la question précédente, les prescriptions du PPR en moins. Notons que seules quelques personnes ont réellement pris en compte le rôle de l'intercommunalité qui était le propre de cette question (« *Se grouper c'est mieux contre les risques encourus et surtout en tenir compte en réalité. Ce qui est tout à fait normal car une petite commune ne peut supporter le poids, la charge, des dégâts occasionnés suivant son exposition* » ; « *Je crois qu'une étude de la manière dont les réseaux seraient atteints a été menée* »). Pourtant, là encore, la perception plus ou moins forte du rôle de la communauté d'agglomération est conforme à l'inégale implication des deux communautés d'agglomération de Tours et d'Orléans. A Saint-Pryvé et Saint-Jean, où la communauté d'agglomération d'Orléans s'implique activement dans la gestion du risque d'inondation, un nombre non négligeable de personnes a pu évoquer des mesures précises prises par cet acteur : « *Possibilités de réaménagement des maisons avec l'Agglo* » ; « *Diagnostic inondation gratuit* ». Il s'agit là, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4, d'une action pilote menée par la communauté d'agglomération et qui a été largement médiatisée. A l'inverse, à

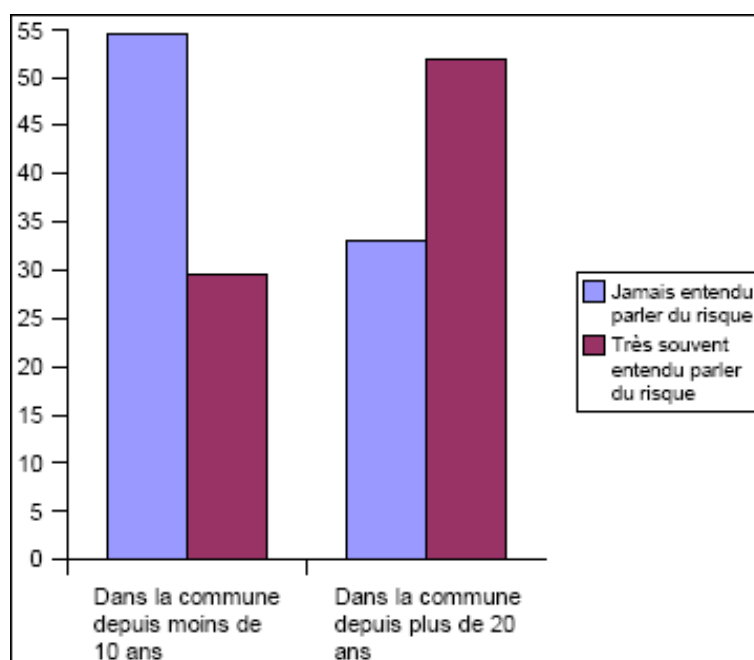
Saint-Pierre et La Riche, communes qui appartiennent toutes deux à une communauté d'agglomération très peu active sur le sujet, l'essentiel des personnes interrogées n'a pu identifier le rôle de cet acteur.

Finalement, la difficulté pour les habitants d'identifier les compétences de chaque acteur est bien illustrée. Mais est-ce vraiment étonnant, au vu de la complexité de la répartition des compétences et du nombre important d'acteurs impliqués dans la gestion du risque ? Il y a là un défi à relever pour les collectivités locales afin de donner une visibilité plus forte à leur action, dans ce domaine de la gestion des risques comme dans bien d'autres.

1.5. Enracinement et construction volontariste, les deux explications majeures de la conscience du risque ?

Le croisement de la fréquence selon laquelle les personnes ont entendu parler du risque par la municipalité avec l'ancienneté de l'implantation dans la commune permet de souligner que les personnes n'ayant jamais entendu parler du risque d'inondation habitent en moyenne la commune depuis moins longtemps que les personnes qui en ont déjà entendu parler (fig. 5.4).

Figure 5.4 : Quelle corrélation entre ancienneté de l'implantation et fréquence d'obtention d'informations sur le risque d'inondation ?



54,5 % des personnes n'ayant jamais entendu parler du risque d'inondation sont installées dans leur commune depuis moins de dix ans alors que seulement 29,6 % des personnes installées depuis moins de dix ans en ont entendu parler très souvent. A l'inverse, 51,8 % des personnes ayant entendu parler très souvent du risque sont installées dans leur commune depuis plus de vingt ans et 33 % seulement de celles-ci n'en ont jamais entendu parler.

Néanmoins, pour relativiser l'importance de l'enracinement dans la bonne connaissance du risque, notons que bien des personnes habitant depuis plusieurs dizaines d'années dans leur commune ont répondu ne jamais avoir entendu parler du risque par la municipalité, alors même que quelques-unes venant d'arriver en avaient entendu parler, notamment en raison des nouvelles dispositions réglementaires faisant obligation d'informer tout acquéreur d'un bien immobilier en zone inondable. Ces mesures semblent ainsi essentielles à l'acculturation rapide des nouveaux arrivants au risque d'inondation. Sans elles, il est probable que la majeure partie des nouveaux habitants serait vouée à rester ignorante du risque de nombreuses années, à moins d'une intervention extérieure.

Le rôle des municipalités en matière de construction d'une culture du risque parmi la population apparaît déterminant. En effet, les deux communes dans lesquelles la conscience du risque est la plus élevée correspondent à des municipalités qui se sont activement impliquées dans la prévention du risque et l'information de la population. La stratégie volontariste adoptée par les municipalités apparaît décisive : le politique, en se saisissant du problème, est parvenu à forger dans la population une connaissance du risque. *A contrario*, la commune dans laquelle cette conscience est la plus faible correspond à une municipalité considérant le risque d'inondation comme un sujet quasi tabou et qui n'a mené aucune démarche d'information de la population. La municipalité, en tant que collectivité locale la plus proche du terrain et qui entretient le lien le plus direct et étroit avec la population, se révèle être un acteur pertinent du processus de construction d'une culture du risque. Néanmoins, elle n'est pas la seule collectivité locale à pouvoir jouer un tel rôle. L'exemple de la commune de Saint-Jean-le-Blanc, où le rôle de la communauté d'agglomération d'Orléans a été majeur dans la sensibilisation au risque d'inondation, le démontre. L'hypothèse que nous souhaitons tester semble ainsi validée.

En revanche, d'après les résultats des tris croisés, l'âge, le sexe ainsi que le niveau socio-culturel n'apparaissent pas comme des facteurs explicatifs pertinents de la plus ou moins bonne conscience du risque des populations. Un tel constat va à l'encontre d'une idée reçue présentant les personnes âgées comme porteuses d'une meilleure conscience du risque

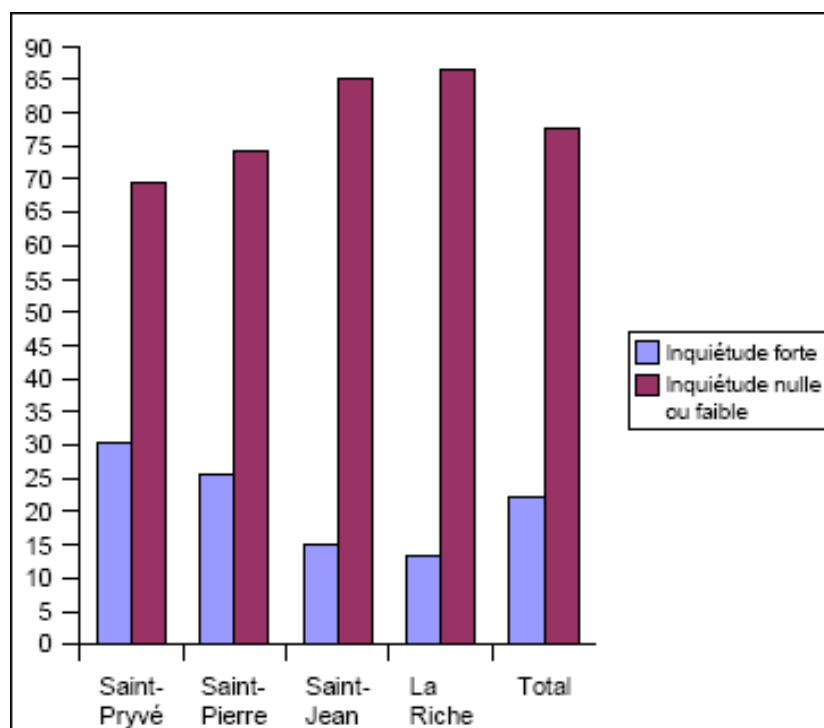
et rejoint à cet égard les conclusions formulées par Freddy Vinet et Stéphanie Defossez à partir d'enquêtes sur l'Aude, l'Orge et la Semoy (Vinet, Defossez, 2006). Ce résultat, s'il peut donc paraître surprenant de prime abord, est compréhensible dans le cas de la Loire moyenne dans la mesure où la dernière inondation grave est très ancienne. Les anciens, aussi âgés soient-ils, n'ont jamais connu d'inondation catastrophique. Aussi certains d'entre eux pensent-ils que le risque n'existe pas ou plus. Leur mémoire ne fonctionne pas à la même échelle de temps que celle des crues centennales ligériennes...

2. Le risque d'inondation et sa prévention : quelles représentations ?

2.1. Le risque, même connu, n'inquiète que modérément la population

Pourtant, malgré cette assez bonne conscience du risque dans trois des quatre communes enquêtées, la majeure partie des personnes interrogées n'est pas ou modérément inquiète vis-à-vis du risque d'inondation (77,7 % de l'échantillon, cf. fig. 5.5, dernière colonne). Seul un quart de l'échantillon environ (22,3 %, cf. fig. 5.5, dernière colonne) manifeste une réelle inquiétude.

Figure 5.5 : L'inquiétude des habitants vis-à-vis du risque d'inondation selon les communes



Le croisement du niveau d'inquiétude vis-à-vis du risque d'inondation et de l'année de naissance des personnes interrogées révèle que les personnes que ce risque inquiète beaucoup sont en moyenne un peu plus âgées que celles que le risque n'inquiète pas du tout ou un petit peu. Il faut probablement y voir une meilleure connaissance de la Loire et de ses excès chez les anciens que chez les plus jeunes, qui connaissent moins le fleuve et son fonctionnement.

Différents types d'explications peuvent être avancés pour comprendre le plus ou moins grand degré d'inquiétude face au risque d'inondation. Les personnes que le risque inquiète beaucoup mobilisent les arguments suivants :

- Crainte de dégâts à ses biens et problèmes de remboursement par les assurances (« *Parce qu'en cas d'inondation, il y a perte du logement et on n'est pas indemnisé correctement malgré une bonne assurance. C'est long* » ; « *J'ai peur pour notre maison et nos biens. La valeur de notre maison baisserait en cas d'inondation* » ; « *Pour les dégâts causés dans ma maison et le risque pour les vies de ma famille. J'ai trois enfants* »).
- Multiplication des catastrophes naturelles en général et des inondations en particulier (« *Du fait d'inondations catastrophiques dans d'autres départements (Gard, Somme)* » ; « *On ne sait jamais, avec le réchauffement climatique, on voit des inondations partout, donc ça peut arriver ici. A Saint-Pryvé l'eau est déjà montée* »).
- Eventuelle rupture de digue, dont on sait qu'elle provoquerait une grave inondation (« *L'eau on ne peut pas l'arrêter. Il faut qu'elle passe. Si la digue de la Loire saute, on est mal* » ; « *Une rupture de digue entraînerait des dégâts importants, matériels, voire humains* »).
- Pas assez d'information sur le risque (« *Nous n'avons pas assez de renseignements sur le sujet* »).

Les personnes que le risque n'inquiète pas du tout ou peu expliquent leur sentiment grâce aux arguments suivants :

- Confiance dans les dispositifs de protection existants (les digues notamment : « *Digues renforcées sur toute la Loire, il y a donc moins de risque d'inondation maintenant* ») et les mesures préventives mises en œuvre (« *Je ne ressens pas le danger parce qu'il me semble que les responsables locaux sont très conscients des risques et prennent les mesures nécessaires (prévention, éducation)* » ; « *on a des logements qui sont surélevés. Notre maison a un vide sanitaire, donc on est hors d'eau* ». C'est là omettre qu'un tel dispositif ne les protège que contre une inondation modeste, par remontée de nappe, mais qu'en cas de forte inondation avec rupture de digue, plusieurs mètres d'eau recouvriraient le territoire de ces communes).
- Parce qu'il n'y a pas eu de crue grave depuis longtemps, qu'on n'en a jamais connu depuis qu'on habite ici (« *Les inondations n'ont jamais perturbé ma vie corpopétrussienne depuis*

trente-cinq ans » ; « Parce qu'il n'y a pas eu de crue depuis des années »). Dans l'esprit de ces personnes, cela constitue presque une assurance de ne jamais avoir à subir une inondation. La quasi-totalité des personnes interrogées sait que la Loire a déjà connu de graves inondations, et beaucoup connaissent les trois grandes inondations de 1846, 1856 et 1866, auxquelles on ajoute parfois celle de 1907. En tout état de cause, le XIX^e siècle est souvent évoqué comme le moment où la Loire a connu ce type d'événements. Beaucoup remarquent que *« cela fait très longtemps »*. Cette ancienneté des dernières inondations catastrophiques contribue, dans l'esprit de maints riverains, à rendre le risque plus lointain, plus irréel, bref moins important. Les échelles de crues (celle du pont Wilson à Tours, du pont Georges V à Orléans) ainsi que les diverses marques gravées sur certains bâtiments sont fréquemment évoquées. Leur importance en matière de sensibilisation du public au risque d'inondation est donc soulignée. C'est pourquoi la loi Bachelot, par une de ses dispositions, vise à les restaurer ou à les recréer lorsqu'elles n'existent plus.

Une très grande majorité des personnes interrogées (84,2 %) estime néanmoins possible qu'une grave inondation de la Loire ait lieu. Plusieurs types d'arguments sont mobilisés pour justifier cette possibilité :

- le manque d'entretien du lit de la Loire (développement de végétation, accumulation de sable du fait de l'arrêt du dragage : *« La Loire n'est pas nettoyée : sable et arbres freinent l'écoulement et font remonter le niveau du fleuve plus rapidement. L'urgence est d'entretenir » ; « Avec l'interdiction d'extraction de sable on constate un ensablement considérable en quelques années, s'ajoutant à cela le manque d'entretien des îles et berges »*) et des levées (ou l'incertitude sur leur état) est évoqué comme risquant d'entraîner une grave inondation par 13,2 % (20 % si on ne prend en compte que Saint-Pierre et Saint-Pryvé) des personnes interrogées. *« Fragilité des digues. Réduction du débit du fleuve à l'endroit des ponts (autoroute A 71). Manque d'entretien des berges et du lit »*.

- Le réchauffement climatique, omniprésent dans les discours politiques et nouvelle *doxa* scientifique, est évoqué par 19,6 % des personnes interrogées comme un élément pouvant être à l'origine d'une grave inondation (*« Avec tout ce qui se passe avec le changement climatique, on n'est pas à l'abri » ; « Réchauffement climatique, catastrophes naturelles en augmentation semble-t-il sur la planète »*). On retrouve là l'idée, largement véhiculée, selon laquelle le réchauffement climatique se traduirait par une fréquence accrue des catastrophes naturelles.

- Pour 8 %, ce serait l'artificialisation des cours d'eau (canalisation et rectification du lit du Cher par exemple dans l'agglomération de Tours) ainsi que l'urbanisation des lits majeurs

(multiplication des constructions, imperméabilisation de surfaces de plus en plus vastes) : « *A cause des constructions et du fait que son lit est de plus en plus restreint* » ; « *Car on déforeste, il y a plein de constructions qui sont faites, donc un jour ça arrivera, oui* ». Pour ces personnes, les modifications des milieux naturels par les hommes sont perçues comme des menaces susceptibles de produire des dysfonctionnements pouvant se traduire par des catastrophes dites naturelles (puisque l'homme serait en grande partie à l'origine de celles-ci).

- Pour d'autres au contraire (5,6 %), ce serait le manque de régulation du fleuve qui rendrait possible la survenue d'une inondation catastrophique. Pour ces personnes, les barrages prévus sur le bassin de la Loire et dont beaucoup ont été finalement abandonnés, auraient dû être construits afin de parvenir à une réelle maîtrise des variations de débit du fleuve. « *Si on faisait d'autres barrages ce serait réglé. Si écologie = inondation, c'est pas idéal... S'il y a encore un risque d'inondation, c'est parce que les écolos ne veulent pas des barrages* » ; « *Non si on avait construit les barrages prévus. Mais les écolos font chier ! Comme il n'y a pas eu les barrages, oui c'est possible qu'une grosse inondation se produise. Je suis absolument pro-barrage !* ».

Ces quatre premières explications ont en commun de souligner la responsabilité des hommes, de leurs modes de production et d'occupation de l'espace, de leurs choix d'aménagement, dans la survenue d'une inondation.

- Enfin, 24,8 % justifient la possibilité d'une grave inondation par des explications plus strictement naturelles (fonctionnement bioclimatique de la planète) en évoquant l'hypothèse de grosses précipitations (« *S'il y avait beaucoup d'eau* »), voire de crues mixtes (« *Pluies cévenoles plus océaniques plus fonte des neiges dans le Massif Central* » ; « *Le phénomène se reproduira forcément avec de fortes précipitations sur l'ensemble du bassin de la Loire (crue mixte)* ») ou la notion de crue centennale (dont la dimension statistique est souvent incomprise : « *Comme il y a longtemps qu'on n'en a pas eu et que c'est tous les cent ans, c'est probable qu'on va en avoir une carabinée* » ; « *Le risque d'inondation est inhérent au régime du fleuve, de ses affluents et de la météo. Il ne peut être écarté mais est non prévisible. Quant à la date...* »).

Pour ce qui est des personnes pensant qu'une grave inondation de la Loire n'est pas possible, deux raisons principales sont avancées.

La maîtrise du fleuve tout d'abord, idée qui s'inscrit dans une vision prométhéenne de l'aménagement permettant à l'homme de parvenir à maîtriser la nature. Pour ces personnes, les divers travaux effectués sur la Loire seraient ainsi un gage de sécurité absolue. « *La Loire*

non : il y a eu pas mal de travaux, la levée a été rehaussée » ; « Maintenant ça paraît impossible car ils ont fait des bassins de rétention, ils ont fait ce qu'il fallait ».

Sont également parfois invoquées des raisons climatiques. Les personnes qui utilisent cet argument s'appuient sur l'idée que les périodes de sécheresses récentes – qui se traduisent par un bas niveau de la Loire en été, très perceptible par les riverains – rendrait impossible une grave inondation (comme si des étiages estivaux sévères excluaient de fortes crues ensuite...). *« Avec le climat en ce moment je ne pense pas, la Loire baisse de plus en plus » ; « La Loire n'a pas assez de débit. Les saisons ne le permettent plus maintenant ».*

2.2. Quelle définition et quelle méthode de gestion du risque d'inondation ?

En reprenant la définition classique du risque comme la confrontation entre un aléa et des enjeux plus ou moins vulnérables, il est possible de mettre au jour une vision très partielle du risque d'inondation parmi la population. Pour la très grande majorité des personnes interrogées, le risque est réduit à l'aléa. Saint-Pierre et La Riche sont ainsi concernées par le risque d'inondation du fait de leur situation entre la Loire et le Cher, qui les expose à une éventuelle crue (*« Ma commune se trouve dans une cuvette entre la Loire et le Cher »*). De même à Saint-Pryvé et Saint-Jean, c'est la situation du territoire communal entre la Loire et le Loiret qui est invoquée pour expliquer la forte exposition de ces communes (*« Située entre Loire et Loiret, elle disparaîtrait complètement en cas de crue telle que celles du XIX^e siècle »*). Dans l'esprit des habitants, c'est donc essentiellement en raison de l'aléa potentiel lié à leur situation que les communes sont exposées au risque d'inondation, et non du fait de la concentration élevée d'enjeux très vulnérables. Il est certes compréhensible que les habitants voient d'abord l'aléa. Mais ne conviendrait-il pas justement d'insister, dans la communication sur le risque, sur la notion de vulnérabilité, en soulignant que cette seconde composante du risque est tout aussi importante à considérer que l'aléa ? La vulnérabilité n'est ainsi que très rarement évoquée par les personnes enquêtées (pour un habitant de Saint-Pierre, la commune serait exposée *« car elle permet les constructions, elle donne des permis de construire (sur terrains inondables ?) »*). Comme le remarquent Freddy Vinet et Stéphanie Defossez (2006), *« la notion de risque comme fruit de la combinaison d'un aléa et de vulnérabilités n'est pas encore répandue dans les représentations collectives »*.

Pour quelques personnes, le risque à Saint-Pierre résulterait de la décision de l'Etat de protéger Tours grâce à des batardeaux, sacrifiant ainsi Saint-Pierre (*« Je reste très choquée des barrières anti-crue installées entre Saint-Pierre et Tours » ; « Des bardeaux sont aussi*

prévus au début de l'avenue Jean Bonnin sous le pont de l'autoroute, ainsi que sous le passage de l'autoroute vers Tours. Qu'en est-il aujourd'hui : protéger les habitants de Tours et laisser Saint-Pierre-des-Corps se noyer ? »). De fait, une ouverture dans la levée entre Tours et Saint-Pierre, sous le pont de l'autoroute (photo 5.1), permet de circuler entre les deux communes.

Photo 5.1 : L'emplacement des batardeaux entre Saint-Pierre et Tours, lieu de cristallisation d'un sentiment d'injustice vis-à-vis de la protection face au risque d'inondation (Tours protégée, Saint-Pierre sacrifiée)



Photographies : Sylvain Rode, 2009

Mais, en cas d'inondation affectant Saint-Pierre, l'eau emprunterait ce passage, inondant ainsi le centre-ville de Tours. Aussi est-il prévu d'obturer cette ouverture par des batardeaux (grandes poutres métalliques insérées dans les encoches prévues à cet effet, cf. photo 5.1) pour protéger Tours des eaux. Cette décision a été mal vécue à Saint-Pierre, comme l'indiquent les propos des habitants de la commune cités *supra* ainsi que la réaction de son maire, qui avait alors reproché à l'Etat de sacrifier la commune : « *pour protéger Tours la bourgeoise, on inonderait Saint-Pierre l'ouvrière* » (cité dans Rode, 2001).

Certains habitants évoquent également une mauvaise maîtrise du fleuve qui pourrait provoquer une rupture de digue ou de barrage pour expliquer l'exposition de leur commune à un fort risque d'inondation (« *Si les levées ne sont pas entretenues. Si des problèmes se produisent sur les retenues existant en amont* »).

D'une manière générale, la responsabilité de cette situation de risque élevé est presque exclusivement perçue comme extérieure : c'est soit la nature à travers un aléa qui semble échapper au contrôle de l'homme, soit le voisin qui seraient responsables du risque d'inondation à Saint-Pierre. La responsabilité humaine – des responsables municipaux comme des habitants – à travers l'urbanisation de cet espace passe ainsi quasiment inaperçue. Cette vision du risque est partiellement inexacte, incomplète, mais on peut considérer qu'elle fait (faisait ?) probablement les affaires de la municipalité de Saint-Pierre. Une telle perception limite en effet le risque de mise en cause de celle-ci, dans la mesure où le risque paraît largement lui échapper : la responsabilité se focalise sur des agents extérieurs. Peut-être pouvons-nous y voir un effet de la mobilisation organisée par Saint-Pierre au milieu des années 1990 contre le PIG, lors de laquelle ce thème de la responsabilité extérieure à la commune (celle de l'Etat, celle de Tours) avait été abondamment utilisé. Pourtant, cette vision ne correspond plus à l'attitude actuelle de la municipalité. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4, celle-ci se montre désormais beaucoup plus consciente de ses responsabilités et s'implique activement dans la gestion du risque d'inondation. Pourtant, la teneur de sa communication précédente semble désormais ancrée parmi la population. Aussi s'efforce-t-elle de communiquer sur les principaux axes de ce nouveau paradigme, davantage centré sur la réduction de la vulnérabilité (cf. fig. 4.5). Et cela semble nécessaire, au vu de la faible place accordée à cette composante du risque par les personnes interrogées.

De même, en termes de gestion du risque d'inondation, la communication de Saint-Pierre entre 1994 et 2000 soulignant la nécessité de mettre en œuvre des solutions techniques semble elle aussi assez bien ancrée au sein de la population. Une solution (technique) est plébiscitée pour lutter contre le risque d'inondation : le renforcement des levées de la Loire

afin de mieux protéger les populations vivant en zone inondable ainsi que leurs biens. Il s'agissait là d'un des axes majeurs de la communication de Saint-Pierre lorsque la commune s'opposait farouchement à la nouvelle politique préventive (nombreux sont les appels du maire dans les bulletins municipaux de cette période à ce que l'Etat assume ses responsabilités en entretenant efficacement les levées plutôt que de reporter la charge de la gestion du risque sur les communes en bloquant leur développement par le contrôle de l'usage des sols : « Le domaine fluvial de la Loire, avec ses digues, est sa propriété. Pourquoi les travaux de nettoyage du lit du fleuve, de consolidation des digues du pied à leur sommet ne sont-ils toujours pas pris en compte au niveau nécessaire ? », *Clarté*, novembre 1994 ; « travaux indispensables à l'amélioration des digues pour éviter leur rupture », *Clarté*, septembre 1994).

Trois autres solutions ont la faveur des personnes enquêtées : la construction de barrages sur la Loire et ses affluents, l'arrêt des constructions en zone inondable et l'information de la population. Ces quatre mesures les plus souvent citées se rattachent aux deux grands modes de gestion du risque d'inondation : la gestion techniciste (ou structurelle) visant à se protéger des aléas et la gestion préventive (ou non structurelle) visant à réduire la vulnérabilité.

Les justifications avancées par les personnes interrogées concernant les solutions jugées les plus pertinentes afin de prévenir le risque d'inondation révèlent un clivage assez fort entre deux visions différentes.

D'un côté les tenants du mode de gestion techniciste de la Loire, favorables aux barrages (seul moyen réellement efficace, à leurs yeux, de maîtriser le fleuve et ses « pulsions ») et déniaient souvent toute efficacité à l'information : « *Il faut faire des réserves d'eau. Pourquoi informer la population ?* » ; « *Mainmise qu'on peut avoir, maîtrise sur les aléas climatiques, même s'il y a des cas où la nature a été plus forte que les barrages. L'information je ne vois pas l'intérêt* » ; « *Le mieux, c'est de faire des barrages comme c'était prévu avant. Cela coûterait moins cher de faire un barrage que de payer les dégâts* ». Cette vision technicienne de la gestion du risque semble encore bien ancrée dans une partie de la population. Elle découle directement, presque logiquement, de la représentation dominante du risque dans laquelle l'aléa est surdéterminé.

Pourtant, le mode de gestion « douce » semble lui aussi assez bien développé dans une autre partie de la population. Pour ces personnes, la priorité est de concilier un développement raisonné, mesuré, avec le respect de l'environnement (notamment en préservant la naturalité de la Loire, présentée comme un fleuve sauvage). De plus, les limites et effets pervers des aménagements destinés à la protection (barrages, digues) sont fréquemment soulignés, et les

mesures préventives créditées de plus d'efficacité : « A la Nouvelle-Orléans ou en Camargue, les digues sautent et tout le monde est inondé ! La nature, on ne la contre pas. On voit de gros orages, l'eau ravine et c'est l'inondation. Dans les champs, il faut lever le pied sur la culture intensive, recréer des haies. Il y a du béton partout. Pourquoi les barrages ? Ils ne protégeraient rien ! La Loire, c'est un fleuve libre, qu'il faut laisser libre ! » ; « Les barrages risqueraient de céder donc ce n'est pas une garantie ! » ; « Je pense que construire des barrages serait une erreur (patrimoine mondial, dernier fleuve sauvage). Il convient donc de renforcer les mesures de prévention en cas de crue » ; « Ne me parlez pas de barrage ! Les barrages servent pour les bétonneurs, marchands de glaces et de frites. Si l'eau doit passer, elle passera, même en force. Il y a aussi des inondations, même avec les barrages. On se croit à l'abri, mais il n'en est rien du tout » ; « Pas de barrages car j'aime la nature, ça pose des problèmes pour la remontée des saumons ». D'innombrables clichés sur la Loire – dernier fleuve sauvage –, sur l'efficacité des barrages – totalement niée par certains – ainsi que sur les causes de déclenchement des inondations, se mêlent ici. Mais il ressort de tous ces propos une forme de conscience écologique incitant à une gestion plus douce des cours d'eau. Cette sensibilité partagée par une partie de la population apparaît ainsi en phase avec le mode de gestion des cours d'eau qui a aujourd'hui les faveurs des acteurs de l'eau en particulier, et de tous les acteurs de l'aménagement d'une façon plus générale.

Les réponses des personnes interrogées donnent finalement le sentiment de se situer entre deux cultures de la gestion du risque : aucune n'apparaît réellement dominante. Nous nous situons probablement dans une phase de transition entre la gestion techniciste du risque et la gestion préventive. La population semble partagée à parts à peu près égales entre ces deux paradigmes. Or, ces deux modèles de gestion ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. Ils sont utilisés conjointement pour plus d'efficacité même si l'accent est aujourd'hui davantage mis sur la prévention. De fait, la prévention a actuellement les faveurs des gestionnaires du risque et l'efficacité des mesures structurelles est de plus en plus remise en cause. Pourtant, certaines mesures de protection demeurent nécessaires et sont donc toujours utilisées, mais elles ne sont en revanche plus perçues comme suffisantes. On leur adjoint donc un important volet préventif. L'enjeu est donc de faire comprendre à la population que protection et prévention ont leur utilité (et leurs limites), qu'elles forment les deux volets complémentaires d'une politique efficace de gestion du risque d'inondation.

2.3. Une volonté affirmée (mais paradoxale) de maîtriser l'urbanisation

Si la quasi-totalité des personnes interrogées se montre favorable à une limitation des constructions en zone inondable, l'examen des motifs justifiant ce souhait est assez instructif.

Notons d'abord que pour certaines personnes, une telle limitation est présentée comme naturelle (« *cela va de soi* » ; « *c'est une évidence* » ; « *c'est la moindre des choses* »), parfois sans autre forme de justification...

La justification principale (62 %) est la volonté de limiter le risque et les dégâts matériels et humains en cas de survenue d'une grave inondation (« *Le risque est important et peut entraîner des dégâts matériels et humains* » ; « *Des habitations en moins, c'est moins d'habitants concernés par d'éventuels risques* » ; « *Maisons détruites, nombre de morts* »). A travers ces réponses, c'est l'importance de la seconde composante du risque (la vulnérabilité des enjeux) qui apparaît, beaucoup de personnes ayant conscience que la poursuite des constructions en zone inondable contribue à accroître le risque. Cela conduit à nuancer le constat fait précédemment d'un risque réduit exclusivement à l'aléa. Si le risque est effectivement spontanément envisagé sous l'angle de l'aléa (le cours d'eau qui pourrait inonder la commune), beaucoup comprennent confusément que le risque tient aussi à une seconde dimension liée à la présence et aux aménagements humains (la vulnérabilité des enjeux exposés).

Un certain nombre de personnes, tout en se montrant favorables à une limitation des constructions en zone inondable, se place sur le terrain de la définition ou de la délimitation des zones inondables (« *A condition de définir ce qu'est une zone inondable* » ; « *Dès l'instant où on estime qu'il y a risque, ce n'est pas la peine de construire. Reste à savoir si ce risque existe...* »). On perçoit à travers ces propos une certaine propension à douter du caractère inondable de certains espaces, doute qui renvoie lui-même à l'ancienneté de la dernière inondation catastrophique. Un certain nombre de personnes interrogées avait du mal à considérer inondable un espace qu'elles n'avaient jamais vu être inondé.

Enfin, quelques réponses méritent d'être commentées pour elles-mêmes : « *La construction en zone inondable appelle des protections qui artificialisent les rivières. Ces protections sont en outre illusoires. Et la construction aggrave les conséquences pour les autres* ». Cette réponse souligne les effets en chaîne – systémiques pourrait-on dire – de la poursuite des constructions en zone inondable : afin de poursuivre l'accumulation de biens et de populations dans les zones inondables, il faut se lancer dans une course au développement des protections, qui confèrent un illusoire sentiment de sécurité (c'est d'ailleurs cette illusion de la maîtrise du risque grâce aux aménagements techniques qui a, des décennies durant,

justifié le développement des villes en zone inondable...). Cela entraîne à la fois une artificialisation des cours d'eau – ici perçue comme négative – et un accroissement du risque.

Pour ce qui est d'une éventuelle interdiction totale de construire en zone inondable, les réponses favorables sont nettement moins massives que pour une simple limitation (18, 6 % s'y opposent et 12, 9 % répondent que « cela dépend »).

Du côté des personnes favorables à l'interdiction de construire, les arguments sont sensiblement les mêmes que pour la limitation. Notons toutefois une certaine incohérence chez certaines de ces personnes qui affirment avec force qu'il est inconscient de construire en zone inondable et que donc il faut interdire, alors même qu'elles vivent en zone inondable, parfois depuis longtemps, et que cela ne semble nullement leur poser problème... Il s'agit là d'un cas de dissonance comportementale (Vinet, Defossez, 2006) puisque le discours n'est pas en accord avec les actes.

Les personnes pour qui l'interdiction de construire doit dépendre des situations utilisent deux arguments principaux :

- tout d'abord, l'argument de la définition d'un niveau de risque au-delà duquel il conviendrait d'interdire les constructions, mais en deçà duquel il devrait être possible de construire (« *S'il est prouvé et constaté que régulièrement ces zones inondent. Un terrain qui inonde tous les deux ans ou cinq ans ne doit pas être constructible* » ; « *Peut-être redéfinir la notion d'espace inondable* »). Un tel argument est intéressant en ce qu'il soulève la question de l'acceptabilité du risque, qui n'est pas donnée mais construite. Pourtant, le débat public sur cette question des seuils d'acceptabilité est trop largement éclipsé.

- Ensuite, l'argument de l'adaptation des constructions au risque d'inondation (« *Sous certaines conditions. Les constructions doivent être faites selon certaines normes* » ; « *Il faut trouver d'autres solutions, imaginer des constructions qui résisteraient (base : une coque imperméable)* » ; « *Tout dépend du risque et de la proximité des zones inondables* »). Ce type de perception est en phase avec la volonté actuelle de promouvoir des constructions moins vulnérables à l'inondation car mettant en œuvre une architecture et/ou des matériaux spécifiques. Mais là encore, les PPR n'édicte que des règles très générales, et les démarches d'adaptation plus poussée du bâti à l'inondation demeurent rares. Certaines communes ligériennes, dans des situations particulières, ont mis en œuvre quelques constructions originales à cet égard (cf. Nazelles-Négron, photo 3.1, et Orléans, photo 3.2). Mais l'adaptation des constructions à l'inondation peut parfois être le fruit d'initiatives individuelles, comme cette maison sur pilotis à Saint-Pryvé-Saint-Mesmin dont le propriétaire

et concepteur est un architecte. Celui-ci a souhaité que l'architecture de sa maison intègre et reflète l'inondabilité du lieu, dans la mesure où il s'agit pour lui d'un des éléments forts de l'identité du Val de Loire (photo 5.2).

Photo 5.2 : A Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, une maison adaptée au risque d'inondation



Photographie : Sylvain Rode, 2005

Les personnes qui s'opposent à une interdiction totale des constructions en zone inondable la jugent irréaliste au vu des caractéristiques de leur commune, totalement inondable : « *Cela ne serait pas réaliste. On ne peut freiner l'expansion immobilière totalement* » ; « *En cas d'inondation, tout Saint-Pierre est en zone à risque, donc on ne va pas interdire partout* ». De fait, ces personnes pointent là un problème majeur propre aux communes entièrement inondables, celui de la conciliation entre contrôle de l'usage du sol et poursuite du développement.

Pourtant, si le consensus est large sur la nécessité de limiter voire d'interdire totalement les constructions en zone inondable, il semble y avoir loin des paroles aux actes. En effet, la majeure partie des personnes ayant cet avis habitent elles-mêmes en zone inondable, et ne se sont pas posé ces questions lorsqu'elles ont acheté ou fait construire leur logement... La question de l'exposition à l'inondation n'est pas un critère entrant en ligne de compte dans la prise de décision d'installation en un lieu. De fait, « les populations qui s'installent dans les zones à risque perçoivent le lieu au travers d'un système de représentations où le risque n'est

pas forcément l'élément central » (Vinet, Defossez, 2006). Un tel constat semble d'autant plus vrai dans notre cas que les espaces inondables ligériens dont il s'agit ici n'ont plus été inondés depuis très longtemps, ce qui contribue à effacer le risque des diverses caractéristiques spontanément associées par le grand public à ces lieux.

D'autres personnes ignorent tout bonnement qu'elles habitent en zone inondable – d'où l'importance de la nouvelle réglementation obligeant les notaires à informer du risque tout acheteur d'un bien immobilier. Ces personnes affirment avec force qu'il est inconscient de construire en zone inondable et qu'il faut donc interdire ce type de pratique, alors même qu'elles vivent en zone inondable, parfois depuis longtemps. Peut-être que si elles avaient conscience de l'inondabilité de leur lieu de vie elles n'auraient pas tout à fait le même avis sur la limitation des constructions en zone inondable...

Conclusion du chapitre 5

A la lumière des résultats présentés au cours de ce chapitre, l'hypothèse que nous souhaitions tester de l'importance centrale des collectivités locales dans le processus de construction de l'acceptabilité du risque parmi la population semble donc confirmée. Les contrastes de conscience du risque s'expliquent en effet largement par l'implication plus ou moins forte des communes et communautés d'agglomération. Lorsque cette mobilisation n'est pas au rendez-vous, la conscience du risque parmi la population est bien plus faible. L'échelon local n'est évidemment pas le seul à participer à ce processus complexe de construction de l'acceptabilité du risque mais il semble d'autant plus important qu'il en constitue le premier niveau. Pour que les informations sur le risque diffusées par d'autres acteurs puissent faire sens et donc être efficaces, il est en effet nécessaire qu'elles fassent écho à ces informations ancrées dans le local. C'est ainsi qu'à notre question de savoir si la DIREN comptait diffuser les résultats de ses travaux sur la réduction de la vulnérabilité, le chargé de mission risque inondation dans ce service déconcentré de l'Etat nous a fait la réponse suivante : *« oui si en le faisant ce n'est pas pire ! On ne peut pas tout balancer comme ça, s'il n'y a pas eu, parallèlement, un travail effectué par les communes »* (entretien du 1^{er} février 2005). Il souligne là l'importance du rôle des communes en matière de construction de l'acceptabilité du risque, d'une conscience du risque à l'échelle locale. Ce n'est qu'à cette condition que les autres informations pourront être efficaces en se greffant sur un terreau réceptif en la matière.

Pourtant, le problème majeur est celui du passage de la connaissance du risque aux comportements (la culture du risque). Les psychosociologues insistent ainsi sur le fait que la diffusion de connaissances sur le risque est loin d'induire systématiquement et automatiquement des comportements adaptés.

En dépit de cette difficulté, les résultats de cette enquête menée auprès de la population dans quatre communes ligériennes inondables peuvent, à notre sens, présenter une triple utilité pour les responsables municipaux (non seulement ceux des communes enquêtées, mais plus largement ceux de toute commune inondable confrontée à ce défi de l'information de la population) :

- D'une part, déterminer l'efficacité plus ou moins grande des stratégies de communication sur le risque d'inondation adoptées (les habitants ont-ils une bonne conscience du risque ?

Quels sont les canaux les plus efficaces pour la diffusion de l'information ? Les mesures prises pour prévenir le risque sont-elles connues ? Acceptées ? Jugées pertinentes ?).

- D'autre part, permettre d'ajuster la stratégie de communication municipale en fonction de la teneur des réponses au questionnaire (comment dissiper certains malentendus ou idées fausses dans les esprits des habitants ? Quels aspects de la problématique risque inondation privilégier ?) et ajuster certaines prises de décisions afin qu'elles soient en phase avec les représentations dominantes de la population. De fait, il apparaît fondamental que l'information ne se contente pas d'être descendante mais tienne compte des perceptions et cultures des individus. Comme l'affirme Paul Slovic, « those who promote and regulate health and safety need to understand how people think about and respond to risk. Without such understanding, well-intended policies may be ineffective » (Slovic, 1987).
- Enfin, faire prendre conscience à certains élus – qui sont loin d'en être toujours convaincus – de l'utilité d'informer la population sur le risque d'inondation. L'information sur le risque à destination de la population peut s'avérer utile sur plusieurs plans. Du strict point de vue de la sécurité des populations tout d'abord, ce qui n'est pas le moindre de ses mérites. Mais également sur le plan politique. En effet, loin de saper l'autorité, de fragiliser la crédibilité des équipes municipales comme trop le craignent, délivrer une information sur le risque à la population peut au contraire contribuer à souder une partie de la population autour de la municipalité et de ses démarches. C'est ainsi que la municipalité de Saint-Pierre-des-Corps, par une communication certes orientée, a réussi à la fois à sensibiliser la population au risque d'inondation, tout en bénéficiant d'un large soutien de la population et en renforçant sa crédibilité. Une reconnaissance publique du risque et une volonté affichée et assumée de le gérer en étroite concertation avec la population ne peuvent-elles pas en effet contribuer à une forme de re-légitimation de l'action publique ?

Certaines équipes municipales ont bien compris l'intérêt qu'il pouvait y avoir à cerner la connaissance et les représentations du risque de leur population. Ainsi, les résultats de notre enquête à Saint-Pierre-des-Corps et les analyses qui en ont découlé ont-elles été communiquées à la municipalité, laquelle était demandeuse de ce type d'information. De fait, la mise au jour de la plus ou moins forte conscience et des modes d'appréhension du risque d'inondation par les riverains doit permettre de mieux gérer le risque. Car comment les pouvoirs publics pourraient-ils prendre des mesures efficaces en ignorant totalement le rapport au risque des personnes concernées ?

La prise en compte du risque dans l'aménagement des territoires passe également par une association des populations aux démarches de redéfinition de l'usage des zones inondables. Mais encore faut-il que les acteurs locaux souhaitent s'engager dans ces démarches de valorisation imaginative des zones inondables... L'intérêt de plus en plus marqué des villes pour leur fleuve ne constitue-t-il pas une bonne occasion de promouvoir une nouvelle approche du risque d'inondation ? Quelle place est faite au risque d'inondation dans les projets de reconquête de la Loire ? C'est ce que l'examen attentif des images et usages de la Loire des riverains comme des collectivités va nous permettre de déterminer dans le chapitre suivant.

Chapitre 6

Reconquête urbaine de la Loire et risque d'inondation : des images aux usages du fleuve

L'eau est de plus en plus reconnue comme porteuse de valeurs sociales, qu'André Guillerme nomme « aquosité », notion qu'il définit comme « la forme objectivée de la sensibilité collective au milieu aquatique » (Guillerme, 1991). Cette sensibilité collective s'appuie sur un ensemble de représentations, complexes et parfois en partie contradictoires, qui tend à valoriser l'eau dans les sociétés urbaines contemporaines. Aussi les relations entre les villes et les cours d'eau qui les traversent s'en trouvent-elles bouleversées. Après une longue période de symbiose entre villes et cours d'eau, ceux-ci se sont progressivement éloignés à partir de la révolution industrielle, les liens étroits qui les unissaient jusqu'alors se distendent. Nombre de villes en France et dans le monde tentent aujourd'hui de reconquérir leurs cours d'eau afin d'en refaire des composantes à part entière de l'espace urbain. C'est en particulier le cas, sur les bords de la Loire moyenne, de Nevers, Orléans et Tours.

Néanmoins, si le fleuve est porteur de valeurs positives, sa présence au sein de la ville est également synonyme de risque d'inondation, connotant cette fois menace et destructions potentielles. Une telle tension entre deux représentations opposées est en réalité constitutive de l'essence même de tout fleuve, qui est en quelque sorte un Janus à deux visages, comme le notait Paul Fénelon à propos de la Loire : « tour à tour capable de féconder sa vallée d'un riche limon, puis de la dévaster lors de ses crues, la Loire, comme le dieu Janus, offre à ses riverains un double visage » (Fénelon, 1978).

Les Trente Glorieuses et leur idéologie techniciste triomphante, mettant en œuvre la volonté exprimée par Descartes de rendre l'homme « comme maître et possesseur de la nature », ont pu un temps laisser penser à une maîtrise des éléments naturels. L'image – trompeuse – d'une nature sans risque s'est alors diffusée. Afin de rendre les lits majeurs des cours d'eau – tout comme la montagne du reste – vivables comme n'importe quel autre espace, la notion de risque a été totalement occultée. Mais, alors qu'actuellement les villes opèrent un retour au fleuve et que la prévention des risques naturels s'impose comme une

exigence de plus en plus forte – aussi bien en termes de demande sociale que de dispositif législatif –, ces deux aspects sont trop rarement mis en regard et pensés simultanément.

Aussi convient-il d'interroger les relations qui existent entre le processus à l'œuvre de reconquête urbaine de la Loire et le risque d'inondation qui concerne une partie non négligeable des agglomérations de Nevers, d'Orléans et de Tours. La question est alors de savoir dans quelle mesure les pratiques des habitants et les aménagements du fleuve par les collectivités territoriales sont liés aux représentations de la Loire. Et, à l'inverse, il convient également de s'interroger sur la manière dont les pratiques et aménagements de la Loire contribuent à modeler son image. La volonté de reconquête du fleuve, affirmée par ces trois villes ligériennes, ne s'appuie-t-elle pas – tout en la renforçant – sur une représentation partielle, une image tronquée et idéalisée, de la Loire ? Le risque d'inondation s'en trouve-t-il occulté, ou au contraire mieux pris en compte en étant intégré aux actions et aménagements visant à reconquérir la Loire ? Outre une vision du fleuve, c'est également une vision particulière de la ville qui s'exprime à travers ces opérations. En effet, la reconquête urbaine de la Loire est aussi l'occasion pour les pouvoirs publics de mettre en scène l'image d'une ville et d'une urbanité nouvelles. Le risque peut-il y trouver sa juste place ou est-il condamné à être largement éclipsé et parfois instrumentalisé ?

Nous nous attacherons tout d'abord à l'étude des images de la Loire et de ses berges, tant chez les habitants qu'auprès des pouvoirs publics de ces agglomérations afin de mesurer la place qu'y occupe le risque d'inondation. Puis, l'étude des actions menées à Nevers, Orléans et Tours pour reconquérir la Loire révélera les disparités qui existent entre ces trois agglomérations dans la perception des liens entre opérations de reconquête du fleuve et prise en compte du risque d'inondation.

1. Entre risques et paysage, des représentations ambivalentes du fleuve et de ses berges

1.1. Une image positive de la Loire, où le risque est en partie éclipsé

Selon Michel Lussault (1993), la Loire serait perçue par les Tourangeaux comme un véritable « apprêt pour la cité ». Nos enquêtes permettent d'analyser en détail les représentations de la Loire chez les habitants de quelques communes de l'agglomération de Tours et d'Orléans.

Les habitants des agglomérations d'Orléans et de Tours ont dans l'ensemble une vision assez « paysagère » de la Loire : celle-ci est pour eux un élément agréable et indispensable du paysage, car elle lui confère une bonne partie de son charme et de sa beauté. Une telle vision de la Loire comme élément important du paysage est ancienne. Elle est par exemple exprimée à la fin du XIX^e siècle par Elisée Reclus : « Des coteaux verdoyants limitent l'horizon, un ruisseau serpente sous le branchage des aulnes et des trembles, des bouquets d'arbres se montrent entre les prairies et les champs de blé, un château dresse les pointes de ses tours au milieu de la verdure, et dans le lointain on voit briller la nappe argentée du grand fleuve, entre des îlots ombragés de saulaies ou « luisettes » et des bancs de sable qui de jour en jour changent d'aspect, suivant la crue ou la décrue des eaux » (Elisée Reclus, *Nouvelle Géographie universelle*). De fait, ce fleuve bénéficie d'un double prestige : celui attaché à son passé historique dont la richesse monumentale rappelle le lustre (« un château dresse les pointes de ses tours »), et celui qui découle de son caractère naturel (« coteaux », « ruisseau », « verdure », « bancs de sable »...), deux composantes majeures de la qualité paysagère ligérienne bien exprimées par Elisée Reclus.

Dans notre questionnaire à destination des riverains, les termes proposés pour caractériser la Loire (question 21) relèvent de deux grands pôles : un pôle naturel (six termes : faune, sable, îles, végétation, crues, lumière) et un pôle artificiel, anthropique (désignant les aménagements effectués par les hommes sur le fleuve ou à ses alentours ; quatre termes : levées, châteaux, barrages, centrales nucléaires). Au total, le pôle naturel apparaît légèrement dominant avec 55 % des réponses contre 45 % pour le pôle artificiel. Fleuve prestigieux du fait de son passé historique, la Loire est largement, pour les habitants de ces deux agglomérations, associée à des images de naturalité. La Loire est ainsi fréquemment qualifiée de « dernier fleuve sauvage d'Europe », en dépit de sa longue anthropisation qui rend cette expression pour le moins caricaturale. Mais il est vrai que, relativement à d'autres fleuves français ou européens (comme le Rhin ou le Rhône, « archétype du fleuve aménagé et dompté » (Bravard, 2006)), la Loire paraît encore être un fleuve assez peu aménagé, qui n'a pas été totalement artificialisé, et dont la dynamique naturelle est encore très forte et perceptible par tout un chacun à travers le remodelage continu de ses îles et de ses grèves. Les formes changeantes du lit de la Loire tendent donc à accréditer l'idée d'un fleuve encore sauvage. Et de fait la Loire est très largement perçue par les habitants des agglomérations tourangelles et orléanaises comme un élément de nature au sein de l'espace urbain qui, lui, est souvent perçu comme « le milieu artificiel, l'anti-nature » (Arnould, 2006). A ce titre, la Loire est porteuse de nombre d'aménités. La présence de la Loire au cœur de ces deux

agglomérations contribue à y introduire un espace ouvert aux perspectives dégagées, tout en lui offrant un miroir dans lequel elle peut se refléter. Par ailleurs Gaston Bachelard a montré, dans *L'eau et les rêves*, que l'eau, étant notre substance primordiale, offre des « correspondances » à chacun des hommes. L'eau a ainsi « de l'influence sur l'esprit, l'humeur, le bien-être » (Caro, 1992). Quelques propos d'habitants des agglomérations de Tours et d'Orléans permettent de cerner les éléments les plus marquants de la représentation positive de la Loire comme espace naturel. « *La Loire c'est un fleuve sauvage, avec la végétation sur les îles et une faune riche* » ; « *La Loire est agréable grâce à sa faune et à sa végétation* » ; « *Zone de tranquillité avec paysage sauvage, faune sauvage* ».

La végétation est fréquemment évoquée. De fait, la ripisylve qui se développe sur les berges et les îles de la Loire contribue à cette image positive de nature. Point de nature sans verdure ! Comme le remarque Paul Arnould, « l'arbre dans la ville reste le symbole de la nature pour bon nombre d'urbains » (Arnould, 2006). Julien Gracq a exprimé, dans *La forme d'une ville*, son attirance pour ces espaces de verdure au sein des villes : « Où que j'aille aujourd'hui encore, si l'occasion s'en présente, si j'ai dans une ville inconnue une heure à perdre, une dérive complaisante m'entraîne, au long des rues, vers ces placides enclaves chlorophylliennes, cernées de nos jours malheureusement par la ronde des moteurs, et lorgnées de très haut par les résidences de béton et les tours à multiétages qui transparaissent tout autour d'elles à travers le feuillage des cèdres et des catalpas. Je vois dans ces arches de Noé végétales autant de modestes porte-trésors, battus de partout, malmenés, comprimés par la marée de l'urbanisation industrielle, mais dont la déflagration végétale explosive un jour réensemencera les cités abandonnées ». La ripisylve ligérienne, sous une apparente uniformité, cache une grande variété de groupements végétaux : Saules, Peupliers, Frênes, Ormes, Erables, Robiniers, Noyers, Cornouillers, quelques chênes... et s'organise en plusieurs strates, de la strate arborescente élevée à la strate herbacée basse. Mais ce qui compte essentiellement, aux yeux des urbains, n'est pas tant la biodiversité de cette ripisylve que ses caractères visuels et esthétiques. L'on confine ici à la « verdolâtrie » dénoncée par Alain Roger soulignant que, si « le vert renvoie au végétal, donc à la chlorophylle, donc à la vie », il est contestable d' « ériger cette valeur biologique en valeur esthétique, cette valeur écologique en valeur paysagère » (Roger, 1997). D'autant que le développement de la ripisylve ligérienne accompagne en fait la déconnexion des annexes hydrauliques et donc l'assèchement prolongé d'une grande partie du lit, eux-mêmes provoqués par l'enfoncement du lit mineur. Cette omniprésence de la végétation arborée dans le lit de la Loire, si elle peut incarner une représentation positive de la nature aux yeux du grand public, est en fait synonyme d'un

appauvrissement de la mosaïque paysagère (Gautier *et alii*, 2000), de la biodiversité et des écosystèmes ligériens (Grivel *et alii*, 2003).

Loire végétale donc, mais aussi Loire minérale : les grèves et îles sableuses font également partie des images stéréotypées qui composent cette représentation positive de la Loire comme espace naturel par excellence. Pourtant, il convient de noter que pour certaines personnes interrogées, souvent les plus âgées, le sable est connoté négativement : « *il y a trop de sable, ce qui n'embellit pas la Loire* ». Sa présence, voire son omniprésence aux époques de basses eaux, est perçue comme un signe de manque d'entretien du fleuve (« *Ce qui m'ennuie c'est de la voir s'ensabler d'année en année* »). Pour ces personnes la Loire, ainsi envahie de sable, apparaît sale et dangereuse ; l'arrêt de l'extraction des granulats en Loire est alors envisagé négativement.

Loire animale enfin dans la mesure où la faune ligérienne contribue à cette représentation d'un fragment de nature au sein de la ville, d'un milieu naturel vivant. Les différentes espèces d'oiseaux qui nichent sur les îles et les bords de Loire constituent sans doute la manifestation la plus flagrante, aux yeux des habitants de ces villes, de la richesse faunistique ligérienne. Le site du Bois de l'Île et de l'Île Charlemagne, dans l'agglomération d'Orléans, est ainsi riche en avifaune. Cette richesse faunistique se manifeste également, de manière moins visible, par la présence de nombreuses espèces d'insectes, de reptiles, d'amphibiens et de mammifères parmi lesquels, dans l'agglomération d'Orléans, au moins deux familles de Castors d'Europe (*Castor fiber*), espèce qui avait disparu du bassin de la Loire à la fin du XIX^e siècle et qui y a été réintroduite au cours des années 1970 (FRAPNA Loire, 2005). L'inscription de la Loire au sein de ces agglomérations contribue donc à la présence d'espaces naturels très riches au cœur même de leur tissu urbain, participant ainsi notablement à la biodiversité urbaine, aujourd'hui reconnue, alors que le cliché d'un milieu urbain à la biodiversité faible a longtemps eu la vie dure. « Les biologistes ont longtemps écarté le milieu urbain de leur champ habituel de recherche, la ville étant considérée comme un environnement hostile à la vie sauvage. Il faut attendre les années 1970 pour que de timides études d'inventaires “faune, flore” voient le jour, amenant certains scientifiques à réviser leur jugement et à considérer la ville comme un “écosystème” à part entière » (Boutefeu, 2007).

La Loire dans la traversée d'Orléans combine l'ensemble de ces représentations et, par son inscription particulière dans la ville, contribue à les alimenter. Le duit Saint-Charles à Orléans – ouvrage submersible en pierre construit au XIX^e siècle dans le lit de la Loire pour en canaliser partiellement le cours et faciliter la navigation dans un chenal en rive droite le

long des quais de la ville, même en période de basses eaux – est en effet accessible aux piétons et forme une sorte de belvédère sur la Loire qui permet aux Orléanais un contact intime avec le fleuve (puisqu'en empruntant le duit on se trouve alors au beau milieu du fleuve, quasiment au niveau de l'eau), sa faune, sa flore et ses îles, et ce en plein cœur de la ville (depuis le duit, on a une vue directe sur le centre ancien et les quais rénovés d'Orléans).

Photo 6.1 : La Loire à Orléans : la nature dans la ville



Photographie : CRDP de l'académie d'Orléans-Tours/Marcel Chevret

Le site internet d'Orléans insiste d'ailleurs sur la grande richesse paysagère et écologique de cet espace. « La promenade permet de mesurer la grande diversité d'ambiances selon l'état de la végétation et l'importance de l'eau et du sable. On y voit par exemple se déployer, de juin à octobre, les épis de fleurs pourpres de la Salicaire, la Saponaire dite « herbe à savon », l'Armoise commune qui dégage une forte odeur poivrée ou encore le majestueux saule blanc, utilisé dans la vannerie. La faune est aussi facilement observable : sterne, mouette rieuse, goëland argenté, martin pêcheur, ragondin, huppie bleu, sans oublier les poissons de Loire (sandre, anguille, grande alose).³⁹ »

Cette richesse naturelle de la Loire et la qualité des paysages qu'elle offre au regard du citoyen participent pleinement de l'image très positive que les habitants des agglomérations de

³⁹ www.ville-orleans.fr

Tours et d'Orléans se font du fleuve, et ce d'autant plus que des écrivains ont participé activement à la construction de cette image à travers leurs écrits. C'est par exemple le cas de Balzac, dans *La femme de trente ans* : « La Loire apparaît dans toute sa magnificence. Les innombrables facettes de quelques roulées produites par une brise matinale un peu froide, réfléchissaient les scintillements du soleil sur les vastes nappes que déploie cette majestueuse rivière. Ca et là des îles verdoyantes se succèdent dans l'étendue des eaux, comme les chatons d'un collier [...]. A travers le tendre feuillage des îles, au fond du tableau, Tours semble comme Venise sortir du sein des eaux ». Sous sa plume, la ville et le fleuve semblent se valoriser mutuellement.

Cependant, si les images de naturalité sont déterminantes dans la représentation globale de la Loire, une analyse plus approfondie de l'occurrence de chacun des termes permet de faire des constats plus nuancés. Le terme le plus cité (23 %) est celui de « châteaux », juste devant celui de « sable » (17 %). Un tel constat souligne en fait une image plus complexe de la Loire, renvoyant à celle du « fleuve royal » : la Loire évoque, dans maints esprits, un espace de nature qui a été aménagé par l'homme au fil de l'histoire, et qui a attiré les monarques sur ses bords en raison de ses aménités paysagères – alors même que les châteaux de la Loire ne sont, pour la plupart, pas riverains du fleuve à proprement parler... Le constat d'une telle imbrication des éléments naturels et anthropiques dans la représentation dominante de la Loire n'est pas pour surprendre. Elle renvoie au classement du fleuve au Patrimoine Mondial de l'UNESCO en 2000 au titre des paysages culturels vivants, lesquels sont définis comme des « œuvres conjuguées de la nature et des hommes⁴⁰ » qui conservent « un rôle social actif dans la société contemporaine⁴¹ ». Les paysages ligériens – et en particulier tourangeaux – symboliseraient ainsi par excellence la nature domestiquée, civilisée car façonnée par et pour l'homme au fil du temps. Comme l'écrivait Elisée Reclus dans sa *Nouvelle géographie universelle*, « longtemps aussi les paysages de la Touraine furent considérés comme l'idéal de la nature française. [...] est-il en effet une nature plus charmante que certaines parties de la gracieuse Touraine ? ». Mais, si les châteaux et les levées sont très cités par les personnes interrogées, en revanche les centrales nucléaires et les barrages ne le sont que très rarement. Châteaux et levées ont une origine anthropique, mais celle-ci est ancienne et ces éléments semblent « faire partie du paysage » et contribuer à son charme, ils ont acquis une valeur patrimoniale alors que les centrales nucléaires et les barrages sont perçus par beaucoup comme des symboles de la modernité agressive et destructrice de

⁴⁰ Article 1 de la Convention du Patrimoine mondial.

⁴¹ Site internet de la Mission Val de Loire (www.valdeloire.org).

l'environnement, comme des nuisances paysagères. Il est vrai également que, si les barrages ont beaucoup défrayé la chronique ligérienne au cours des années 1980 et 1990, ils demeurent somme toute peu nombreux à l'échelle du bassin de la Loire, et sont plus rares encore sur le fleuve lui-même (uniquement le barrage de Villerest, en amont de Roanne). Il n'y a donc pas de barrage sur le linéaire de fleuve classé au Patrimoine mondial. Cela peut contribuer à expliquer qu'ils soient peu cités. Pourtant, d'une manière générale, les représentations dominantes des Ligériens rejoignent l'image qui a présidé à l'inscription du Val de Loire au patrimoine de l'UNESCO puisque les centrales nucléaires ont été exclues du périmètre classé.

Finalement, la Loire contribue pleinement à l'identité urbaine à travers un ensemble de représentations positives largement partagées. Célébrée par les plus grands écrivains (Balzac, Bazin, Genevoix, Gracq...) et par de nombreux peintres (dont le peintre anglais Turner ou la grande figure française de l'art abstrait, Olivier Debré, décédé en 1999, pour qui la Loire a constitué la source d'inspiration favorite⁴², cf. photo 6.2), la Loire serait ainsi associée – voire identifiée – à la culture française.

Photo 6.2 : Olivier Debré, « Longue traversée gris bleu de Loire à la tache verte »
(huile sur toile, 180 x 250, 1976, musée des Beaux-Arts, Tours)



Source : <http://mucri.univ-paris1.fr>

⁴² « [...] les bords de Loire qu'il affectionne en toute saison, où il ne se lasse jamais d'observer les variations lumineuses », M. Bouisset, « Olivier Debré nature abstraite », *Beaux-Arts Magazine*, n° 98, février 1992, p. 41.

Cette représentation très positive du fleuve a tendance à éclipser largement le risque d'inondation et les images plus négatives qui vont avec – alors même que nombre d'écrivains ont évoqué le régime extrêmement changeant de la Loire. C'est le cas notamment de Maurice Genevoix dans *Rémi des Rauches* : « Personne, dit-il, ne connaît la Loire [...]. Elle est sauvage, elle est sauvagement libre : elle se garde et brise toute contrainte d'où qu'elle vienne. Malheur aux hommes s'ils ont osé la contraindre ! » ou du poète Jacques Branger, dans *Poésies d'automne* : « Débordant sur la rive ou assoiffant le sable / Ou bien subitement libérant ton eau folle ». Pourtant, cette dimension ne se retrouve pas dans les représentations dominantes des riverains interrogés. Il est ainsi symptomatique de constater que, dans la liste de douze termes parmi lesquels choisir afin de caractériser la Loire, le terme « crues » ne représente que 6,6 % des réponses. La place si modeste de ce terme est révélatrice de la prégnance de l'image paysagère attachée à la Loire, de l'image d'une nature belle et apaisante, dans laquelle les excès naturels n'ont que très marginalement leur place.

1.2. L'image d'une Loire sans risque renforcée par les collectivités locales ?

Cette image partielle est-elle corrigée ou confortée par les collectivités locales qui n'ignorent pas le risque d'inondation et ont pour mission de le prévenir ?

Malgré une mise en exposition de populations, d'activités et de biens accrus, malgré les modélisations hydrauliques de la propagation des crues par l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature et la mise en place de Plans de Prévention des Risques d'inondation depuis la fin des années 1990, il semble que le risque d'inondation ne soit pas toujours intégré comme une des composantes de la représentation globale de la Loire véhiculée par les collectivités locales. Les sites internet de bon nombre de collectivités locales véhiculent en effet le même type de représentation du fleuve que celle qui domine parmi la population. Cela contribue à la diffusion d'un discours qui occulte l'existence du risque d'inondation, alors même que les collectivités locales devraient être des acteurs clé de la construction d'une culture du risque – les communes ont ainsi l'obligation d'informer la population des risques qu'elles encourent. Le site internet de La Riche⁴³, ville de l'agglomération tourangelle, présente en page d'accueil une superbe photographie de la Loire et évoque les « promenades en bords de Loire sur sentiers pédestres [qui] offrent un panorama extraordinaire sur le fleuve ». Seuls les côtés positifs du fleuve sont évoqués (aucune allusion n'est faite au risque

⁴³ www.ville-lariche.fr

d'inondation), en insistant là encore sur l'aspect paysager du fleuve. De même, le site internet de la communauté d'agglomération « Tour(s)plus⁴⁴ » valorise la présence de la Loire (et du Cher) en soulignant qu'elle participe à la qualité de vie en ville.

Quelques collectivités s'efforcent néanmoins de ne pas occulter totalement le risque d'inondation. Le site internet de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin⁴⁵ (commune de l'agglomération d'Orléans) propose une image plus équilibrée de la Loire. S'il souligne certes la qualité de l'environnement communal, la beauté des promenades au bord de la Loire (et du Loiret), il évoque aussi le risque d'inondation et les graves inondations qui ont ravagé la commune à plusieurs reprises au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. Le site internet d'Orléans⁴⁶, s'il souligne le classement de la Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO, n'en évoque pas moins le risque d'inondation (les différents scénarios possibles, dont celui d'une inondation par rupture de levée, sont présentés) et les mesures prises afin de lutter contre (PPR et PCS). Le DICRIM est également présenté. L'ambivalence de la Loire est en outre évoquée par l'agenda 21 élaboré à Orléans (« Orléans a le bonheur d'être située au bord de la Loire. C'est aussi un risque⁴⁷ »). L'hypothèse d'une inondation par rupture des levées est ainsi évoquée, de même que celles qui se sont produites dans le passé. Ces deux communes ont mis leur DICRIM en ligne sur leur site internet. Chaque habitant peut ainsi librement le télécharger afin de s'informer sur les risques. A Saint-Pierre-des-Corps, dans l'agglomération de Tours, le risque d'inondation est totalement inclus dans l'image de la Loire transmise par la municipalité. Le risque, anciennement et fréquemment évoqué, constitue même un pôle dominant des représentations de la Loire. La commune souhaite désormais rééquilibrer l'image transmise en mettant en valeur les aménités du fleuve afin de souligner que la Loire ne se résume pas au risque d'inondation. Ces communes vont donc jusqu'à faire de l'inondabilité un élément de l'identité de leur territoire. C'est ce que souligne l'adjoint au maire de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin : « *Saint-Pryvé est la commune la plus inondable de l'agglomération, si on y habite, c'est justement du fait de ce site de confluence Loire-Loiret avec l'eau, la nature aux portes d'Orléans ; c'est ce qui en fait le charme. On y vient pour ça* » (entretien du 17 février 2005).

La communauté d'agglomération de Nevers, elle aussi, intègre parfaitement le risque d'inondation au sein de sa représentation de la Loire. Les propos du Président de la

⁴⁴ www.tours-agglo.fr

⁴⁵ www.saint-pryve.com

⁴⁶ www.ville-orleans.fr. Il est significatif de noter que, lorsqu'on tape l'expression « risque inondation Loire » dans le moteur de recherche Google, la quatrième référence apparaissant correspond à la page du site internet d'Orléans dédiée au risque d'inondation.

⁴⁷ Agenda 21 d'Orléans, rubrique « Habiter autrement », action 50 : « Gérer le risque inondation »

communauté d'agglomération de Nevers en témoignent de manière éloquente : « La communauté d'agglomération de Nevers est arrosée par la Loire, l'Allier et la Nièvre. [...] Ils ont façonné nos paysages et représentent une richesse incomparable pour les habitants en apportant une grande qualité de vie en termes de loisirs et d'environnement. **Cette richesse a sa contrepartie.** Selon une survenance imprévisible, nos rivières peuvent sortir de leur lit pour reprendre possession des espaces que l'homme a apprivoisés, [...] et dans lequel il s'est installé, oubliant la menace. L'histoire est là pour nous le rappeler⁴⁸ ». Les deux pôles, positif et négatif, de la présence des cours d'eau sont ici bien mis en balance et en tension : les cours d'eau sont certes une « richesse incomparable », mais aussi une « menace » qu'il ne faut pas oublier et qu'il convient de prendre au sérieux afin de s'en prémunir. La ville de Nevers semble également partager cette vision, avec laquelle elle est au diapason. L'adjoint à l'environnement de Nevers souhaite ainsi « *communiquer très fortement sur la Loire avec son charme, tout ce que le fleuve peut nous apporter, mais aussi ses risques* » (entretien du 11 septembre 2007). C'est bien la même image globale et équilibrée de la Loire Janus à deux visages que l'on s'efforce de transmettre.

D'une manière générale, les différences marquées dans les représentations du fleuve transmises par les collectivités locales concordent parfaitement avec leur plus ou moins grande implication dans la prévention du risque d'inondation. Les communes – encore nombreuses – réticentes à la limitation des constructions en zone inondable et à toute communication sur le risque d'inondation entretiennent la représentation d'une Loire sans risque. A l'inverse, les communes plus volontaristes en matière de gestion du risque d'inondation diffusent une image plus équilibrée de la Loire. A cet égard, le contraste entre l'agglomération d'Orléans et celle de Tours est assez net. A Orléans, la communauté d'agglomération et de nombreuses communes s'efforcent de construire l'acceptabilité du risque et de l'intégrer pleinement dans la représentation de la Loire construite et transmise. A l'inverse, à Tours, ni la communauté d'agglomération ni la plupart des communes – à quelques exceptions près comme Saint-Pierre-des-Corps – ne font preuve du même volontarisme.

⁴⁸ www.etude-egrian.com, le site consacré à l'importante étude que mène la communauté d'agglomération de Nevers sur le risque d'inondation.

1.3. Les bords de Loire en ville : des représentations ambiguës

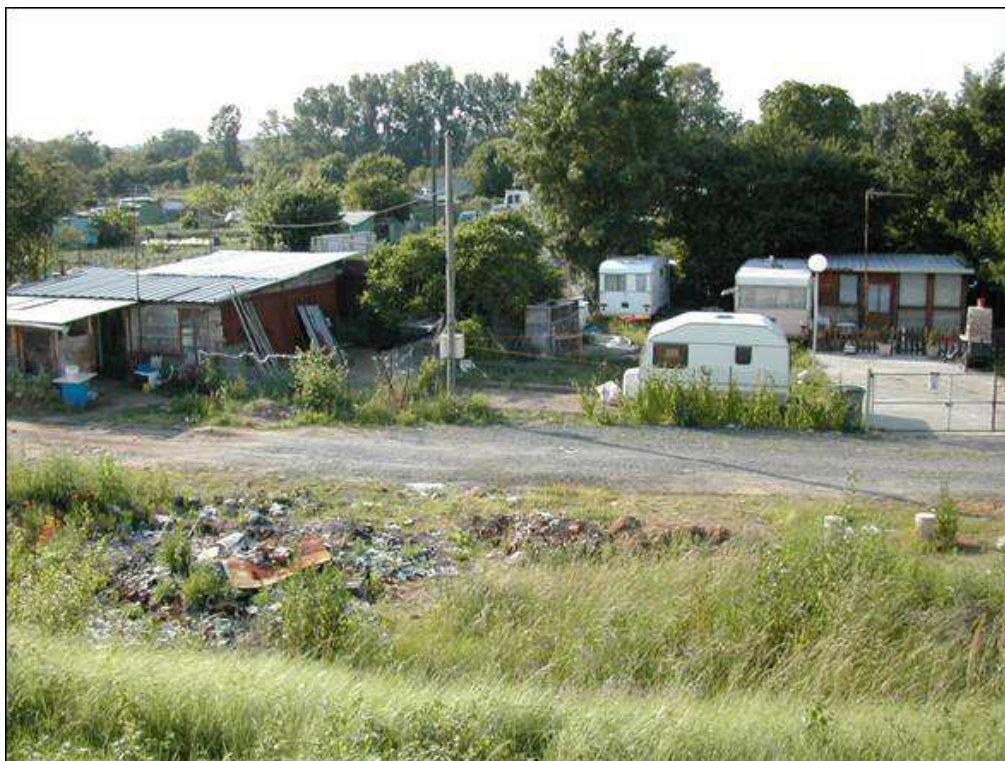
Si l'image du fleuve est très positive, celle des bords de Loire est nettement plus complexe, plus ambiguë. Selon les tronçons concernés et selon les agglomérations, les représentations apparaissent très contrastées.

La partie moyenne du cours de la Loire, entre le Bec d'Allier et le Bec de Maine, d'une longueur de 450 kilomètres, se caractérise par son corset de digues progressivement érigé pour protéger les riches terres agricoles du Val de Loire. Cet endiguement a créé un nouveau territoire, compris entre le bord du cours d'eau et le pied des levées de plusieurs mètres de haut. Or, aux yeux de maints riverains, celui-ci apparaît comme délaissé et interlope, comme un territoire de marginalité et de danger social – au moins sur certains tronçons. Nombre d'habitants de l'agglomération tourangelles ont souligné que les bords de Loire constituaient un espace souvent en mauvais état, peu attractif car mal entretenu et mal aménagé, cela constituant un frein à la fréquentation de cet espace. Le propos suivant d'un Tourangeau résume bien le sentiment général : *« Je ne fréquente plus beaucoup les bords de Loire, entre autres car ils sont vraiment très difficiles d'accès. [...] En plus, les bords de Loire sont minables. En pleine ville, c'est nul ! Il faut aller à Saint-Genouph [hors de l'agglomération de Tours, plus en aval] pour avoir des bords potables. Avant on pouvait plus facilement s'y balader. En plus il y a des détritrus. Là, il y a un beau travail d'aménagement du territoire... »* Les bords de Loire sont ainsi souvent envisagés de manière négative. Nombreux sont les Tourangeaux interrogés qui rappellent que se développent dans ces espaces, souvent à l'abri des regards du fait de la topographie particulière des lieux (espaces parfois broussailleux, cachés au pied de la levée ou sous les ponts...), des activités louches voire franchement crapuleuses. *« La Loire, c'est un beau fleuve. On peut se balader le long. Mais le problème, c'est que c'est souvent mal famé. Avant, je m'y promenais souvent, je baladais mon chien, mais plus maintenant. Il y a des trafics, des « pédés »... Il y a même eu une agression ! »*.

Ce sont parfois de véritables quartiers qui se sont développés entre la digue et le fleuve, souvent sous forme de constructions précaires accueillant des populations modestes ou pauvres. C'est le cas par exemple du quartier des Iles Noires à La Riche (commune de l'agglomération tourangelles, en périphérie ouest de Tours), perçu négativement par un certain nombre d'habitants de la commune. Ce maraîcher retraité estime ainsi que *« les communes (dont La Riche) ont totalement abandonné les bords de Loire. Ils ont laissé s'installer n'importe qui aux Iles Noires, il faut voir comme ça se dégrade. Il y a des nomades sédentarisés qui brûlent des carcasses de voiture ! Je cultivais des terres là-bas mais j'ai arrêté car on se faisait tout piquer ! »* Cet autre habitant de la commune constate : *« Dans le*

coin il y a encore pas mal de... pas des bidonvilles, mais des endroits où avant il y avait des jardins et qui deviennent des logements pour ceux qui n'ont pas les moyens de se loger. C'est le dépotoir ! » (photo 6.3).

Photo 6.3 : Les bords de Loire à La Riche :
territoires cachés au pied de la levée, territoires de marginalité



Photographie : Vincent Bénard, 2003

Le terme de « bidonville » utilisé par cet habitant de La Riche, même s'il est jugé partiellement inadapté à la situation de ce quartier, est néanmoins très révélateur de la perception de cet espace : celui d'un quartier pauvre, sale, partiellement en marge de la ville légale. Il n'est pas anodin qu'un terme associé aux villes des pays en développement soit ici utilisé : le paysage de ce quartier et les conditions de vie de ses habitants ne sont en effet pas sans similitudes (toutes proportions gardées) avec ceux des quartiers illégaux des villes du Sud.

Cette représentation des bords de fleuve comme un territoire de marginalité est ancienne : le bord de l'eau a longtemps été un véritable « espace de non-droit, non cadastré, où vivent des hors-la-loi, personnes en rupture de ban, réprouvés, où sévissent prostitution et contrebande » (Bethemont, Gentelle, Pelletier, 2003). Pourtant, il existe dans l'agglomération tourangelle un autre quartier construit entre la levée et la Loire, qui ne fait pas figure de marge

urbaine : la Grande Ile Aucard, en face du centre-ville de Tours. Ce quartier, en dépit de ses constructions largement illégales souvent issues de l'agrandissement progressif d'anciennes cabanes de jardins, est à la fois tout proche du centre-ville (certains de ses habitants ont une vue imprenable sur la cathédrale !), parfaitement desservi par les différents réseaux urbains, calme et verdoyant, et donc assez recherché par des populations tout à fait intégrées à la ville et à ses normes. Dans l'agglomération d'Orléans, l'image des bords de Loire s'avère tout aussi contrastée : *« l'image que j'ai des bords de Loire est moyenne, ça dépend des endroits. Vers la pointe de Courpain [confluence Loire-Loiret à Saint-Pryvé-Saint-Mesmin dans la partie ouest de l'agglomération] j'ai une bonne image, mais parfois c'est nettement moins bien »*.

Une majorité de personnes interrogées indique pourtant avoir une image bonne ou plutôt bonne des bords de Loire, et les fréquenter régulièrement pour la promenade et la pêche. Quelques personnes mettent ainsi en avant le fait que *« les paysages des bords de Loire sont magnifiques en toutes saisons »* ou que *« c'est une image qui est sans cesse renouvelée. C'est tout simplement beau ! »*. Certains opposent les bords de Loire au reste de la ville : *« la Loire est belle et c'est un environnement non bétonné »*, c'est *« silencieux, reposant, son état naturel est préservé »*. Les bords de Loire font ainsi figure d'espace naturel et de havre de paix au sein de la ville bruyante et active (*« Jolis espaces verts, c'est sympa. La campagne dans la ville c'est plutôt cool : c'est la tranquillité »*). Dans l'agglomération d'Orléans, une plus grande proportion d'habitants juge positivement les bords de Loire que dans l'agglomération de Tours, mais dans les deux agglomérations beaucoup soulignent une nette amélioration de l'état des bords de Loire, liée à une série d'aménagements entreprise par la communauté d'agglomération ou les communes : *« ils commencent à bien aménager les bords de Loire, donc c'est sympa »* ; *« l'image que j'avais de la Loire était mauvaise il y a deux ans, mais aujourd'hui elle est bonne car un gros effort a été fait »* ; *« plus ça va, plus l'image que j'ai de la Loire est bonne : ils essaient de l'aménager, de donner envie d'y aller (bateaux, fêtes de Loire...) »*.

Des représentations négatives de certains bords de Loire perçus comme des espaces marginaux découle une demande assez unanime d'aménagement (70 % des personnes interrogées se montrent favorables à un meilleur aménagement des bords de Loire dans leur commune). Pour nombre de riverains, c'est en effet le mauvais état et l'abandon des bords de Loire par les pouvoirs publics qui en feraient des marges urbaines. L'aménagement des bords de Loire serait donc une manière de mieux les intégrer à la ville, de supprimer ces marges urbaines pour en faire des espaces entièrement socialisés et ainsi pouvoir en profiter

davantage. Laisser les bords de Loire en déshérence contribuerait au contraire à permettre que s'y développent de multiples formes de marginalité. Ce n'est pas un hasard si beaucoup d'habitants se félicitent des aménagements effectués sur certains bords de Loire, en faisant des espaces agréables à fréquenter et accessibles.

Seules 28 % des personnes interrogées ne sont pas favorables à un aménagement des bords de Loire. Pour celles-ci, il importe de préserver le caractère sauvage, naturel de ces espaces (« *Pour que le site conserve un esprit le plus naturel possible* » ; « *Ca me convient comme ça. Il faut les préserver à l'état naturel* » ; « *C'est suffisamment joli comme ça. Il faut lui garder son côté sauvage à la Loire* »). La perspective d'un éventuel aménagement des bords de Loire est ici perçue comme une menace de dénaturation du fleuve, d'artificialisation inacceptable de ce joyau naturel. Cette crainte semble alimentée par des précédents malheureux : « *Quand on aménage, c'est une catastrophe !* ». Aussi semble-t-il préférable pour ces personnes de laisser les bords de Loire en l'état.

Pourtant, l'analyse des souhaits des personnes favorables à l'aménagement des bords de Loire est de nature à lever ces craintes. En effet, dans l'ensemble, les personnes interrogées se retrouvent pour souhaiter des aménagements légers des bords de Loire, qui respectent le caractère naturel de ces espaces et ne les dénaturent pas (« *Dans le sens de l'écologie : aménagements intégrés dans le respect de l'environnement naturel, pas bétonner* » ; « *Ca dépend de l'aménagement. Dans le respect du lieu, de la nature, de son passé* »). Il s'agirait à la fois d'assurer un entretien et un nettoyage réguliers, d'améliorer la qualité des accès aux bords de Loire, des chemins et sentiers pour s'y promener aisément à pied, en vélo ou avec des poussettes, ainsi que d'implanter quelques équipements légers du type bancs, tables... Des animations destinées à rendre ces espaces plus vivants sont également souhaitées par certains : « *Pas quelque chose comme Paris-plage, plus sauvage, l'idée de guinguettes serait bien, plus de loisirs pour les jeunes* » ; « *J'aimerais bien qu'il y ait des promenades en bateau, en été installer des buvettes, qu'il y ait une vie au bord de la Loire, monter une petite guinguette à La Riche* ».

D'une manière générale, les bords de Loire sont fréquentés, plus ou moins régulièrement, par une grande majorité des personnes interrogées, toutes catégories sociales confondues. Les principaux motifs de fréquentation de ces espaces sont la promenade et la pêche. Certaines personnes interrogées évoquent aussi quelques pratiques un peu plus rares comme la canoë-kayak ou la baignade (généralement évoquée au passé : « *Promenade hygiénique. Les enfants adoraient ça (ils se sont baignés dans la Loire)* » ; « *Avant pêche et baignade quand j'étais gamine. Mais maintenant c'est trop dangereux* »). Ce constat s'oppose

donc à celui formulé par Michel Lussault pour qui les Tourangeaux « aiment la Loire à distance » (Lussault, 1993). Nous pouvons ainsi considérer que les Tourangeaux comme les Orléanais fréquentent assez massivement et assidûment les bords de Loire.

2. Quelle place pour la prévention du risque d'inondation dans la reconquête urbaine de la Loire ?

A travers ces représentations multiples et parfois contradictoires de la Loire et de ses berges qui expriment une demande sociale d'aménagement se trouve donc posée la question de l'intégration du fleuve à la ville. Selon quelles modalités s'effectue-t-elle, et quelle vision de la ville propose-t-elle ? Le risque d'inondation est-il véritablement intégré à ces opérations et assumé par les pouvoirs publics, ou est-il instrumentalisé uniquement par ces derniers quand cela s'avère utile ?

2.1. Un intérêt retrouvé pour le fleuve

Après avoir été progressivement délaissée par les acteurs urbains, la Loire se trouve aujourd'hui à nouveau au centre de tous les intérêts. A Nevers comme à Orléans et à Tours, même si l'insertion de la Loire dans ces agglomérations et donc leur rapport au fleuve ne sont pas tout à fait identiques, l'objectif affiché est le même : renouer des liens étroits, organiques, entre la ville et le fleuve afin que les habitants se réapproprient « leur » fleuve et que les villes constituant ces agglomérations retrouvent leur « identité ligérienne »⁴⁹.

Le constat de départ est simple : depuis l'arrivée du chemin de fer à Orléans (en 1843, arrivée combattue par la corporation des bateliers qui n'accepte finalement qu'une gare cul-de-sac aux Aubrais, à plusieurs kilomètres au Nord de la ville) et à Tours (en 1845), la Loire a perdu son importance de lieu d'échange, de communication⁵⁰, et donc aussi de support d'une riche vie sociale⁵¹. Les trois villes ont peu à peu délaissé le fleuve (« la ville a oublié son

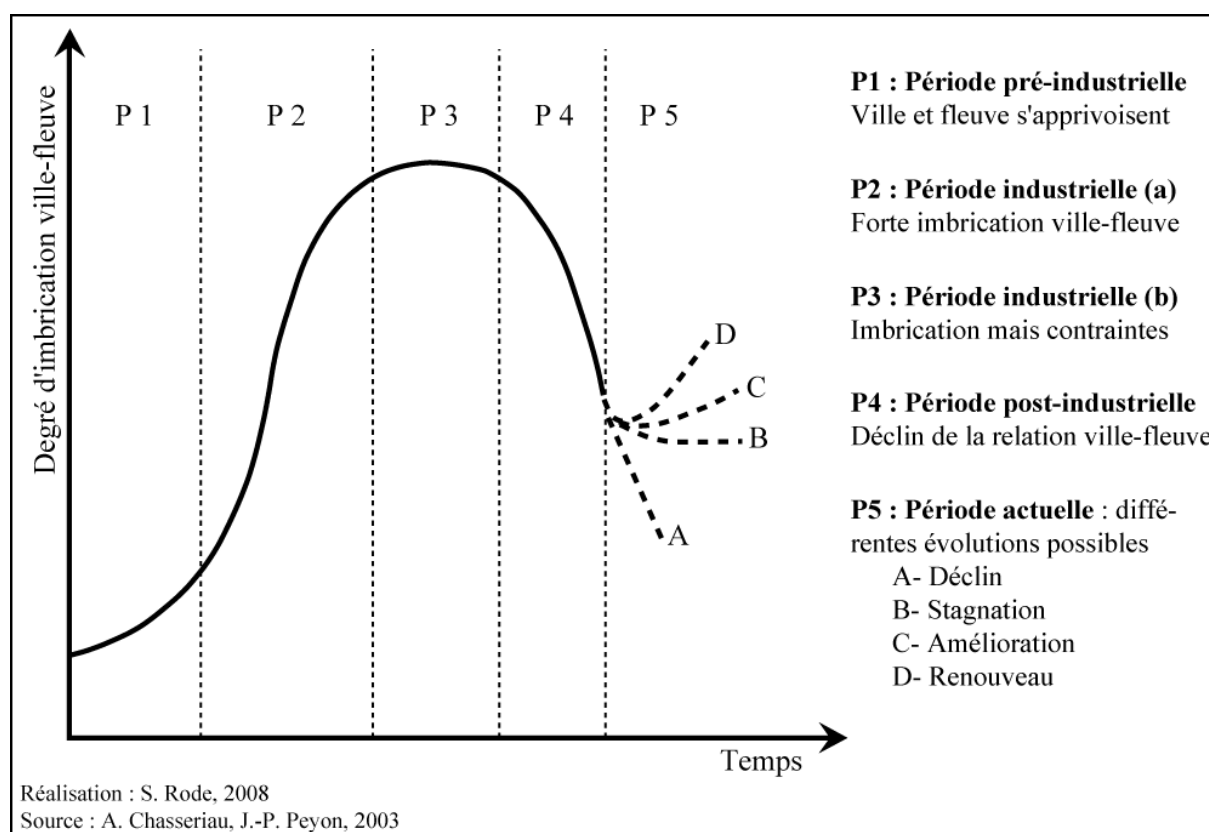
⁴⁹ Site internet de la Communauté d'agglomération d'Orléans (www.agglo-orleans.fr)

⁵⁰ Fonction qui était très ancienne : des traces d'utilisation de la Loire pour le transport de marchandises datant de l'époque gallo-romaine ont été retrouvées.

⁵¹ Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, de nombreux corps de métiers (bateliers, passeurs, baliseurs, pêcheurs, aubergistes...) vivaient directement du fleuve et contribuaient à son animation. A ces nombreuses activités, il faut ajouter la baignade, rendue possible par l'existence de nombreuses plages aménagées, et qui a subsisté plus tardivement (nombre de cartes postales des années 1930 en témoignent).

fleuve⁵² » ; « on a tourné le dos à la Loire, construit contre, mis nos déchets dans la Loire, on n'en avait pas une vision positive », entretien du 11 septembre 2007 avec la personne chargée de l'aménagement des bords de Loire à Nevers), en se construisant et en fonctionnant de manière largement déconnectée de la Loire. De fait, Bernard Bonneviot a montré que la Loire, après avoir été un fleuve intensément navigué, a été délaissée puis progressivement retrouvée (Bonneviot, 1988). Un tel mouvement n'a rien de spécifique à ces agglomérations et à ce fleuve, mais s'inscrit au contraire dans un modèle de l'évolution des relations entre la ville et le fleuve, bâti à partir du concept de « cycle de vie » issu des sciences économiques. Adapté aux relations ville-fleuve, il permet de distinguer quatre périodes historiques durant lesquelles ces relations se sont accentuées avant de décliner (fig. 6.1).

Figure 6.1 : L'évolution des relations ville-fleuve



L'évolution actuelle va dans le sens de l'émergence d'un intérêt retrouvé pour le fleuve, d'une prise de conscience de son importance « dans l'identité de la ville et dans son patrimoine » (Chassériau, Peyon, 2003). C'est ce mouvement qui est à l'œuvre dans les villes qui nous occupent, et qu'exprime le maire d'Orléans : « Tissons la trame de la mémoire

⁵² www.agglo-orleans.fr

d'Orléans et reprenons notre fleuve là où nous l'avions délaissé⁵³ ». Reconsidérant l'histoire des relations ville-fleuve à l'aune des représentations actuelles – très positives – de la Loire, le maire présente implicitement l'abandon passé du fleuve comme une anomalie, comme un accroc dans le fil de l'histoire urbaine. Il s'agirait donc de restaurer une continuité historique, celle des relations privilégiées entre la ville et son fleuve.

La Loire et ses berges doivent ainsi redevenir un lieu de sociabilité, un territoire de la ville à part entière, en valorisant les atouts particuliers de cet espace. En effet, « une nouvelle valeur, s'appuyant sur des contenus essentiellement culturels (symboliques, perceptifs, récréatifs...), est [...] reconnue à l'eau urbaine. [...] on (re)découvre les caractères de bien collectif du fleuve urbain, c'est-à-dire de bien non susceptible d'appropriation privée et dispensant ses services simultanément de façon indivisible pour tous » (Gérardot, 2004). Pour se réapproprier le fleuve et ses berges, les agglomérations d'Orléans, Tours et Nevers combinent animations ponctuelles et aménagements structurels.

La volonté est manifeste de faire revivre les bords de Loire. On souhaite qu'ils redeviennent des espaces de fête et de sociabilité animés. Pour cela, diverses manifestations y sont organisées. Depuis 2005, une nouvelle animation a lieu chaque été sur les bords de Loire en plein cœur de Tours : l'opération « Tours sur Loire ». Il s'agit de recréer une sorte de guinguette sur les bords de Loire, au pied du pont Wilson (photo 6.4 et fig. 6.3). De nombreux concerts et spectacles s'y déroulent au bord du fleuve. L'image publicitaire vantant cette opération (fig. 6.2), largement diffusée, illustre bien cette volonté de susciter un lieu de rencontre et de convivialité au bord de la Loire, de susciter de nouveaux usages du fleuve urbain et de ses rives. Les îles sont elles aussi des supports d'animations très sollicités : l'île Simon est associée aux manifestations de « Tours sur Loire », tandis que l'île Aucard devient, durant l'été et depuis juillet 2007, « l'île aux sports », c'est-à-dire un grand terrain de loisirs et de détente au beau milieu de la Loire (fig. 6.3).

Toutes ces animations sur la Loire, ses berges et ses îles entendent donc développer une nouvelle convivialité autour de l'eau urbaine, comme le signifie clairement le magazine *Tours.infos*⁵⁴ : « la Ville vous invite cette fois encore à partager une ambition toute simple : redécouvrir le plaisir de se retrouver au bord de la Loire, au cœur de Tours, tout au long de l'été, autour d'animations et de rencontres inédites et conviviales ».

⁵³ Editio du programme du Festival de Loire 2007, document largement distribué au grand public.

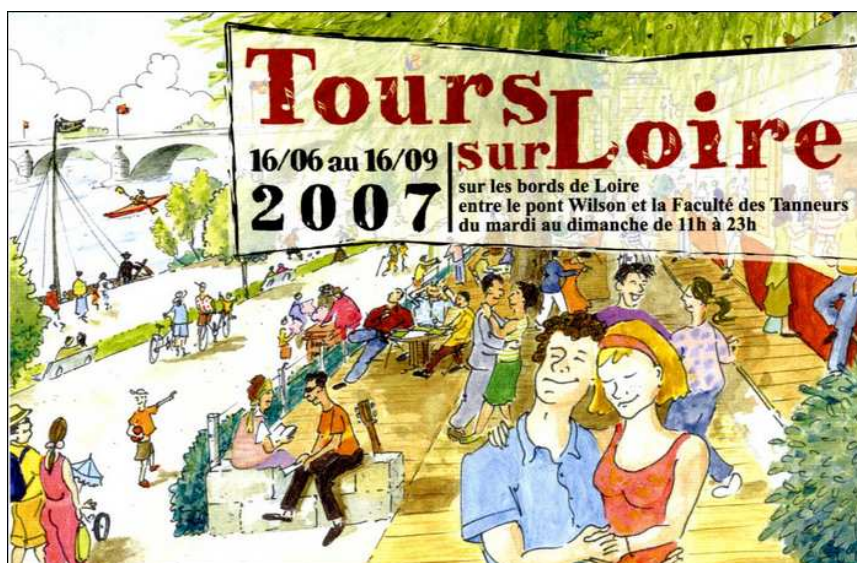
⁵⁴ *Tours.infos/l'agenda de juillet-août* (2007)

Photo 6.4 : La guinguette de « Tours sur Loire » (été 2007)



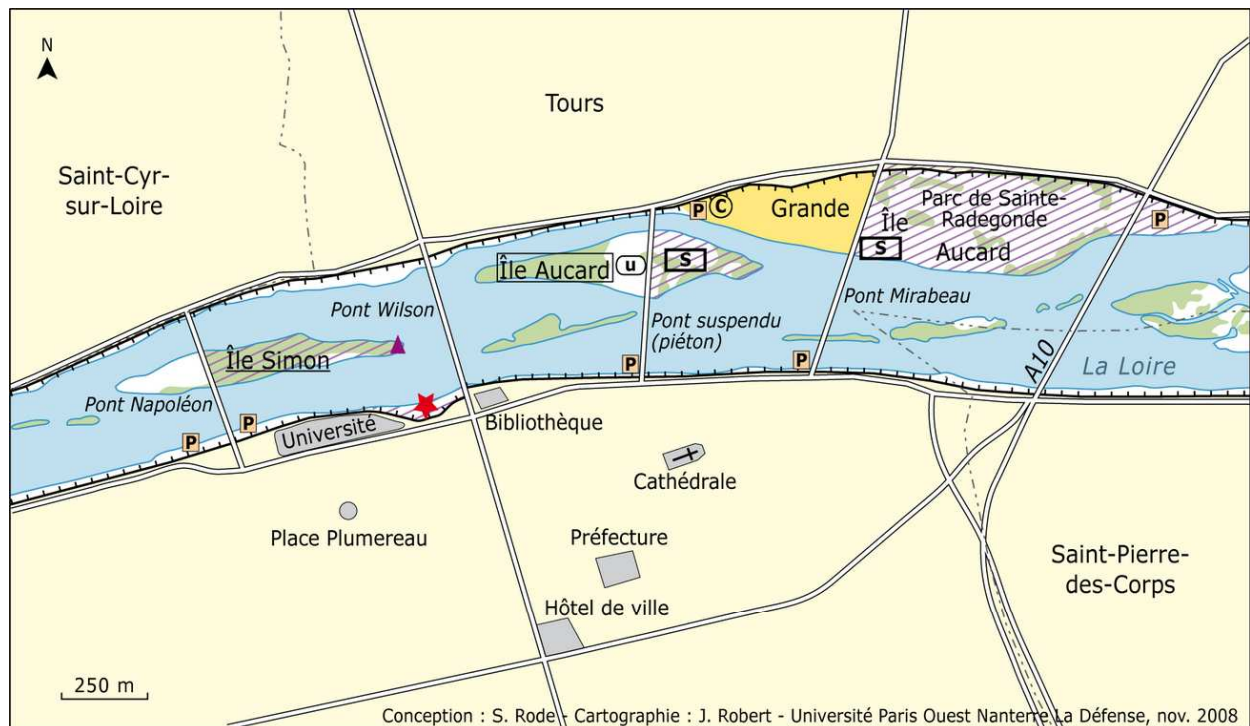
Photographie : Sylvain Rode, 2007

Figure 6.2 : Publicité pour « Tours sur Loire »



Par ailleurs, des bateaux de Loire traditionnels en bois ont fait leur retour dans la ville, et sont amarrés en face de la guinguette de « Tours sur Loire » (fig. 6.3). De nombreuses associations se donnent en effet pour mission de faire revivre cette marine de Loire en tant qu'élément du patrimoine culturel ligérien.

Figure 6.3 : La Loire et ses bords à Tours : quels usages ?



Un espace de nature dans la ville

- Cours d'eau
- Espace boisé (ripisylve ligérienne)
- Levées de la Loire : une protection contre les inondations, mais aussi un obstacle coupant la ville du fleuve
- Espace urbanisé (agglomération de Tours)
- Principaux ponts et axes routiers
- Limites communales

Des usages depuis longtemps peu valorisants de la Loire et de ses bords

- Parkings en bord de Loire
- Usine des eaux (moitié ouest de l'Île Aucard fermée au public)
- Île Simon Île anciennement habitée (expropriation des habitants dans les années 1970)
- Quartier habité dans le lit mineur de la Loire, fortement exposé aux crues (aléa très fort), constructions en partie illégales

Une volonté de reconquérir la Loire en développant ses fonctions de loisirs

- Camping
- Terrains de sport
- Guinguette de "Tours sur Loire" durant l'été
- L'Île aux sports" durant l'été (moitié est)
- Espace dédié aux loisirs
- Œuvre d'art exposée en plein air

Sources : carte IGN au 1/25000e de Tours, Atlas des zones inondables

L'intérêt pour ce patrimoine est manifeste : la marine de Loire se trouve ainsi au centre du Festival de Loire d'Orléans, dont la première édition s'est déroulée en septembre 2003 et qui a lieu tous les deux ans depuis (septembre 2005, 2007 et 2009). Un grand rassemblement de bateaux a lieu lors de chaque édition (photo 6.5).

Photo 6.5 : Le Festival de Loire sur les quais fraîchement rénovés d'Orléans (septembre 2007)



Photographie : Sylvain Rode, 2007

Comme le souligne le site internet de l'agglomération d'Orléans, « retrouver des bateaux sur la Loire est un des leviers pour une réappropriation du fleuve par les habitants de l'agglomération ». On l'a bien compris à Nevers où la batellerie de Loire est également associée aux diverses manifestations organisées au bord du fleuve : Fêtes de Loire, plage réouverte en juillet-août (opération « Nevers à la plage », la baignade étant néanmoins interdite en raison de problèmes de qualité d'eau. Mais l'objectif est de pouvoir se baigner à nouveau dans la Loire d'ici 2015) avec animations, buvette et guinguette afin que la population réinvestisse les bords de Loire sur un mode ludique.

Comment comprendre cet intérêt pour la marine de Loire ? L'intérêt pour le patrimoine d'une manière générale y contribue. Mais peut-être faut-il voir également dans cette volonté de reconquérir la Loire et ses berges pour les replacer au cœur de l'espace urbain le souhait de renouer avec un certain « âge d'or », celui où les villes ligériennes tiraient une partie de leur prospérité du commerce fluvial. La Fontaine compare ainsi Orléans à un petit Constantinople tant il y avait de bateaux ! A la veille de la Révolution, Orléans était « une des

plus riches villes du royaume » (Jouve *et alii*, 1994), ce qu'elle est restée tant que la Loire fut naviguée. Elle est entrée au XIX^e siècle dans une période de déclin dont elle n'est sortie que dans la seconde moitié du XX^e siècle. La place centrale de la Loire dans l'agglomération fait donc référence, dans les mémoires collectives orléanaises, à un temps glorieux, où la ville était active et prospère. Ces représentations très positives attachées à un axe ligérien vivant jouent indéniablement dans la volonté de reconquérir la Loire et ses berges et de revivifier la marine de Loire. Toutes ces animations⁵⁵ sur la Loire et ses berges entendent donc développer une convivialité autour de l'eau. C'est là une manière de tenter de recréer du lien social en milieu urbain.

Le Festival de Loire, qui a pour objectif de faire qu' « Orléans s'approprie son fleuve retrouvé⁵⁶ », ne donne pourtant pas seulement lieu à une appropriation sur le mode festif et patrimonial, qui aurait pour effet de promouvoir une image partielle du fleuve. Mais il est également une occasion de promouvoir une vision plus globale et équilibrée de la Loire en sensibilisant le public à un aspect moins porteur en termes d'image : le risque d'inondation. Six conférences ont en effet eu lieu sur ce thème lors de l'édition 2007, et un stand de la mairie d'Orléans et de la communauté d'agglomération était consacré à cette question.

Ces animations ponctuelles visant à redonner vie au fleuve et à ses berges sont complétées, dans chacune de ces agglomérations, par des projets communaux et/ou intercommunaux d'ampleur variable qui tentent, chacun à leur manière, de mieux intégrer le fleuve et ses berges à la ville.

2.2. Réinsérer la Loire au cœur de la ville

A Orléans, le projet Loire-Trame verte se donne pour ambition, à travers une série d'aménagements structurels, de réinsérer la Loire au cœur de l'agglomération. L'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO en novembre 2000 constitue une opportunité que la communauté d'agglomération d'Orléans « veut saisir pour accélérer la réappropriation de l'espace ligérien dans les pratiques quotidiennes des Orléanais et valoriser sa position géographique et touristique de porte des châteaux de la Loire⁵⁷ ». Pour cela a été

⁵⁵ Qu'il est possible de rapprocher de l'opération Lyon guinguettes, dont la première édition a eu lieu en juillet 2003 sur les berges du Rhône en centre-ville de Lyon.

⁵⁶ Propos du maire d'Orléans dans son édit du programme du Festival de Loire 2007.

⁵⁷ Présentation orale du projet Loire – Trame verte effectuée par la communauté d'agglomération d'Orléans lors du colloque « Risques et loisirs au bord des grands fleuves d'Europe » qui s'est tenu à Orléans les 22 et 23 septembre 2005. Les citations suivantes de ce paragraphe en sont également extraites.

décidée la réalisation du projet Loire-Trame verte dont l'ambition est de rassembler les vingt-deux communes qui composent l'agglomération autour de l'identité ligérienne.

L'objectif est de « construire un environnement paysager structuré, renforçant un cadre de vie de qualité, notamment par la création d'une trame verte », constituée d'un maillage d'itinéraires de découverte à l'échelle de l'agglomération et étroitement articulée avec l'axe de la Loire, central dans ce projet. Celui-ci implique de nombreux aménagements (vingt-six opérations prévues au total) et s'appuie sur des initiatives communales et intercommunales.

L'ensemble de ces actions peut se regrouper selon trois axes principaux. Il s'agit tout d'abord, dans une perspective affirmée de promotion du développement durable en ville, de développer les itinéraires cyclables de loisirs et de tourisme. Il est ainsi prévu d'aménager une boucle en forêt d'Orléans, une coulée verte reliant la Loire au Loiret ainsi que vingt-deux kilomètres de pistes cyclables en bord de Loire s'inscrivant dans le cadre du projet « La Loire à vélo⁵⁸ » (photo 6.6).

Photo 6.6 : Publicité de la Région Centre pour l'opération « la Loire à vélo »



Source : *Tour(s)pluslemag*, n° 23, mai-juin 2008

⁵⁸ Ce projet « Loire à vélo » s'intègre lui-même dans le cadre du projet européen de liaison cycliste Nantes-Budapest « Eurovéloroute des fleuves ». Il s'agit de développer un itinéraire cyclable ou « véloroute » qui s'étendra de Nantes à Budapest en longeant la Loire, le Rhin et le Danube, pour atteindre à terme la Mer Noire. Les concepteurs du projet entendent mettre l'accent sur des formes de mobilité et de tourisme durable à l'échelle européenne. Lancée en 1994, cette idée prend progressivement corps sous l'impulsion de collectivités locales, Länders et cantons qui en assurent la maîtrise d'ouvrage. L'itinéraire est déjà opérationnel le long du Danube, le long du Rhin en Suisse et en cours de travaux en France (un premier tronçon a été ouvert à grand renfort de publicité durant l'été 2005, notamment en Région Centre).

Il s'agit ensuite de développer des itinéraires piétons autour de la Loire, du Loiret et du canal en les reliant les uns aux autres et en valorisant leur patrimoine et leurs paysages. Enfin, l'aménagement des quais à Orléans en rive droite de la Loire entend favoriser l'émergence de nouveaux usages des quais liés à la vie urbaine, à la promenade et aux loisirs afin de les faire revivre. L'objectif est donc bien pour l'agglomération de renouer avec le fleuve après une période où celui-ci aurait été délaissé, et de lui redonner une place centrale, notamment en incitant les habitants de l'agglomération à fréquenter les bords de Loire à des fins récréatives et de détente.

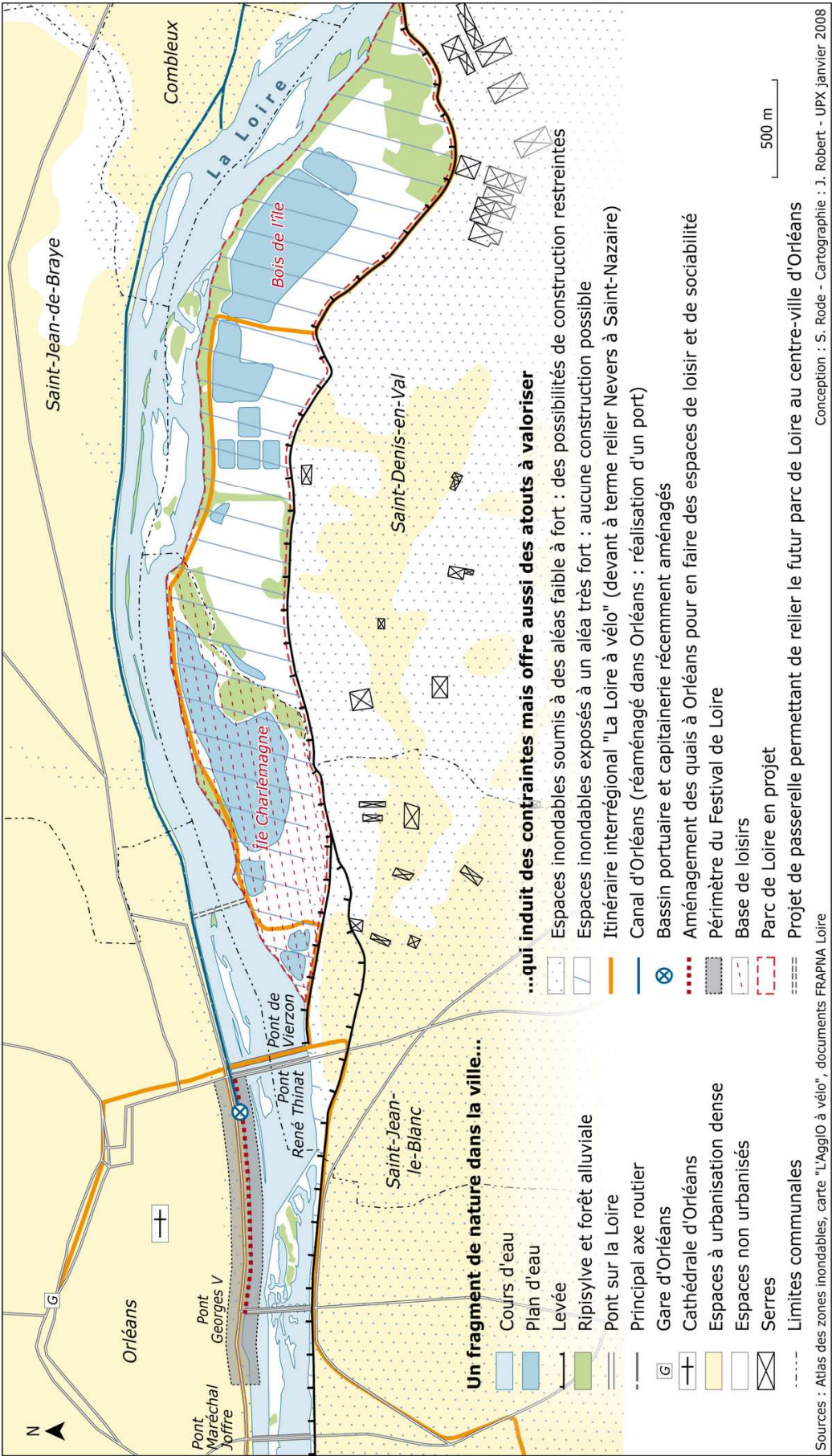
Les bords de Loire doivent redevenir des lieux de vie, attractifs et fréquentés. Pour cela des parkings – symboles par excellence des aménagements et usages peu valorisants développés antérieurement sur les bords de nombreux cours d'eau – ont cédé la place à l'eau et aux piétons à travers la réouverture du canal et l'installation d'une capitainerie (fig. 6.4). Les quais viennent d'être rénovés (photo 6.5) ; des pontons fixes et flottants ont également été installés, qui permettent l'amarrage de bateaux. Deux répliques de bateaux ligériens traditionnels seront amarrées en permanence sur les quais et accueilleront cafés, restaurants, lieux d'exposition (le premier de ces deux bateaux a été mis en place en septembre 2007 à l'occasion du Festival de Loire : il s'agit d'une réplique de l'Inexplosible, bateau à vapeur qui naviguait sur la Loire au XIX^e siècle ; photo 6.7).

Photo 6.7 : Une réplique de bateau à vapeur ligérien amarré sur les quais d'Orléans



Photographie : Sylvain Rode, 2007

Figure 6.4 : Les bords de Loire et leur valorisation dans l'agglomération d'Orléans



Il est également prévu, à plus long terme, d'aménager un espace de détente et de loisirs sur le domaine Bois de l'Ile – Ile Charlemagne : le Parc de Loire (fig. 6.4). Il s'agit là d'un vaste espace naturel (environ 600 hectares) à proximité immédiate du centre-ville, pour l'instant peu ouvert au public, où pourraient être valorisées la qualité et la diversité des paysages de Loire pour en faire à la fois un espace de détente et de découverte. Cet aménagement ne fait pourtant pas partie des priorités actuelles de la communauté d'agglomération. Alors qu'un concours avait été lancé, et que les trois équipes retenues ont présenté leur projet en décembre 2008, les élus n'ont pas validé les résultats de ces études, et aucun lauréat n'a été désigné. « *Les élus sont conscients qu'il s'agit d'un secteur avec des enjeux importants pour l'agglomération, mais pour l'instant ce sont des raisons budgétaires qui retardent la concrétisation de ce projet* » (entretien du 4 juin 2009 avec la technicienne chargée de ce dossier au sein de la communauté d'agglomération). De fait, la priorité actuelle en matière d'aménagement au sein de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire est la seconde ligne de tramway, d'orientation est-ouest, qui devrait être fonctionnelle en 2011. Ce projet, très coûteux, ne permet pas de dégager pour le moment les moyens financiers nécessaires à l'aménagement d'un Parc de Loire, qui devrait s'inscrire dans les objectifs du prochain mandat.

Cette volonté de réinsertion du fleuve dans la ville s'accompagne d'une restauration d'un fonctionnement écologique optimal de la Loire. L'extraction massive de granulats dans les années 1950 à 1980 dans le lit mineur du fleuve et la présence des duits ont en effet contribué à l'enfoncement du bras de rive droite appelé Grande Loire et l'ensablement du bras de rive gauche appelé Petite Loire, aujourd'hui colonisé par la végétation. Cette végétation dans le lit présente un double inconvénient : d'une part elle freine les écoulements lors des crues, d'autre part elle favorise le risque d'embâcle en vieillissant (les arbres morts, facilement emportés par le flot, risqueraient d'obstruer l'écoulement de l'eau sous les piles des ponts). C'est pourquoi la restauration des écoulements de la Loire dans la traversée de l'agglomération d'Orléans a été décidée dans le cadre du Programme Interrégional Loire Grandeur Nature. Suite à une série d'études menée entre 1998 et 2002 et à une concertation avec les élus et les associations, il a été convenu en juillet 2002 de modifier le fonctionnement des duits de Saint-Jean-de-Braye et Saint-Charles faisant obstacle à l'écoulement des eaux. Cela permettra de rééquilibrer les écoulements entre Petite et Grande Loire. Le duit Saint-Charles sera abaissé de quatre-vingt-dix centimètres sur sa partie transversale (cf. trait rouge sur la photographie 6.8) et une échancrure de vingt mètres de large sera effectuée (cf. interruption du trait rouge sur la photographie 6.8).

Photo 6.8 : Les aménagements prévus du duit Saint-Charles



Photographie : Direction Régionale de l'Environnement du Centre, modifiée par la DDE du Loiret

De même, une ouverture partielle sera pratiquée dans la partie transversale du duit de Saint-Jean-de-Braye (cf. trait bleu sur la photographie 6.9). Ensuite, pour favoriser la restauration du chenal en Petite Loire, une partie des matériaux sédimentés seront transférés en Grande Loire et déversés le long du duit (cf. trait jaune sur la photographie 6.9). Enfin, la pente d'écoulement dans le Rio – bras de Loire qui s'est progressivement ensablé (cf. trait rose sur la photographie 6.9) – sera augmentée par un épi bas implanté juste à l'aval de la défluence Loire-Rio (cf. trait rouge sur la photographie 6.9). Cela permettra d'enrayer l'atrophie progressive du Rio, ainsi que de préserver la qualité environnementale de l'Ile Charlemagne (dont le bon état écologique constitue un enjeu d'autant plus important que le lieu est convoité par la communauté d'agglomération afin d'y créer un espace de détente et de découverte de la nature).

Photo 6.9 : Les aménagements du duit de Saint-Jean-de-Braye



Photographie : Direction Régionale de l'Environnement du Centre, modifiée par la DDE du Loiret

La reconquête d'un fonctionnement écologique satisfaisant de la Loire dans la traversée de l'agglomération d'Orléans est étroitement associée à la prévention du risque d'inondation, ces actions répondant donc parfaitement aux objectifs généraux du Plan Loire. La restauration des rapports entre la ville et le fleuve doit ainsi participer à la sensibilisation de la population au risque d'inondation, conformément à la volonté manifestée par la municipalité et la communauté d'agglomération d'Orléans (cf. chapitre 4). D'une manière générale, tous les projets de valorisation de la Loire au sein de l'espace urbain orléanais intègrent le risque d'inondation dans leurs réflexions. La volonté d'aménager la ville de manière compatible avec le risque d'inondation est ainsi patente. Elle est confirmée par la participation d'Orléans au projet Interreg « FloodResilienCity », qui s'étend sur la période 2007-2012 et a pour objectif de réfléchir aux moyens de concilier urbanisation et risque d'inondation. Huit villes d'Europe du Nord-Ouest en sont partie prenante : Bradford, Bruxelles, Dublin, Louvain, Mayence, Nimègue, Orléans et Paris. Il s'agit, avec ce projet européen, de « transformer le problème [du risque d'inondation] en opportunité positive pour le développement à venir des villes de l'Europe du Nord-Ouest⁵⁹ ». Dans le cadre de ce projet européen et du Festival de Loire 2009, Orléans a ainsi organisé le 24 septembre 2009 un colloque intitulé « Inondation et Urbanisation : Ennemi ou Ami ? ». Concilier développement urbain et risque d'inondation apparaît donc bien comme une priorité de l'équipe municipale orléanaise.

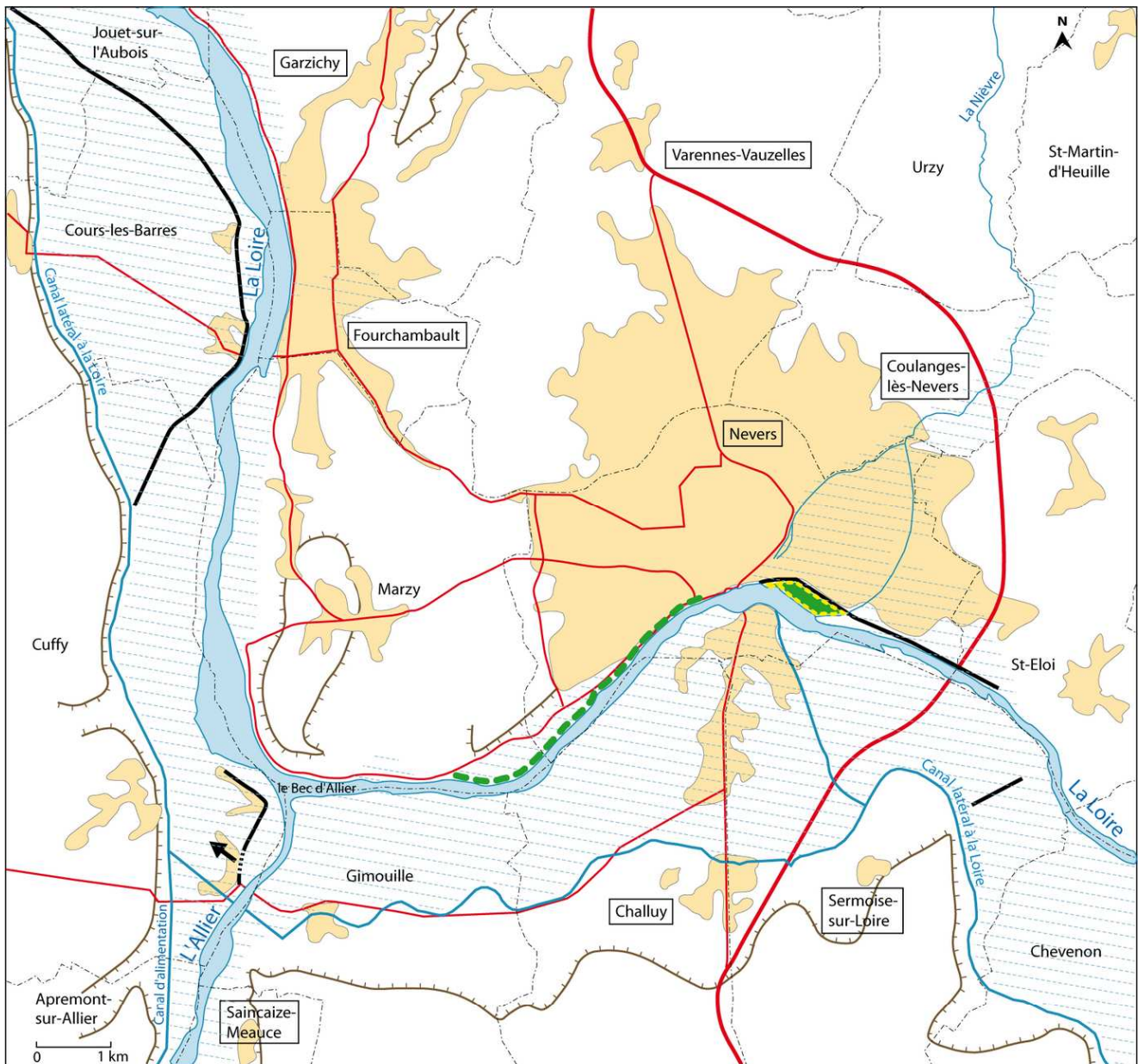
A Nevers également, des projets de reconquête de la Loire ont été mis en œuvre. Ils sont pour l'instant de bien moindre envergure qu'à Orléans, mais la réflexion se poursuit sur d'autres aménagements à effectuer à l'avenir afin de valoriser davantage la présence de la Loire. Là aussi, le risque d'inondation est pleinement intégré aux projets.

A partir de 1995, une série d'actions ont été mises en œuvre à Nevers pour opérer un « *retournement symbolique* » (propos de l'adjoint à l'environnement de Nevers, entretien du 11 septembre 2007) de la ville vers la Loire et ainsi contribuer à l'amélioration du cadre de vie. Le premier aménagement à avoir vu le jour est le sentier du Ver-vert⁶⁰, un sentier de découverte aménagé le long de la Loire entre Nevers et Marzy sur 4,5 kilomètres. Tout en longeant la Loire, il traverse tour à tour le tissu urbain dense neversois, puis un tissu périurbain moins dense pour achever son parcours dans la campagne (fig. 6.5).

⁵⁹ www.floodresiliencity.eu

⁶⁰ Le nom de ce sentier n'est pas anodin puisqu'il désigne un perroquet qui est une sorte de mascotte rappelant la Loire, que la ville de Nevers utilise parfois comme logo. Ce perroquet, qui aurait appartenu aux sœurs du couvent de Nevers et aurait été prêté par celles-ci aux sœurs de Nantes, aurait descendu la Loire avec les mariniers et aurait à cette occasion appris moult jurons. Choquées par son langage peu châtié, les sœurs de Nantes l'auraient renvoyé aussitôt à Nevers.

Figure 6.5 : Nevers : une volonté de retrouver la Loire



Un site de confluence en partie inondable...

-  Cours d'eau
-  Digue
-  Coteau
-  Zone inondable
-  Déversoir du Guétin

...où s'est développée l'agglomération de Nevers

-  Espace urbanisé
-  Axe routier important
-  Limite communale
-  Commune membre de la communauté d'agglomération de Nevers

L'amorce d'un retour de la ville vers la Loire

-  Sentier du Ver-vert
-  L'Ile Saint-Charles : un espace inondable à reconquérir et à valoriser pour les loisirs

Conception et réalisation : S.Rode, 2009

Sources : cartes IGN de Nevers et Saincoins au 1/50 000e, documents EGRIAN

« Le parti pris a été d'ouvrir au public ces milieux naturels des bords de Loire pour accéder de nouveau au fleuve et réapprendre à le connaître⁶¹ ». Nous sommes donc bien dans une démarche de retour vers un fleuve un temps délaissé (« accéder de nouveau », « réapprendre à le connaître ») grâce à cet aménagement léger. Pour compléter cette réappropriation, des panneaux d'information ont été installés sur le sentier. Ils évoquent l'histoire du fleuve, son rôle économique (avec la batellerie), la faune et la flore des bords de Loire ainsi que ses crues (en particulier les plus importantes, celles du XIX^e siècle ; cf. photo 6.10). En outre, comme le souligne le technicien chargé de l'aménagement de ce circuit à la mairie de Nevers, *« la crue de 2003 a été rajoutée pour montrer que si elle paraissait importante car il y avait de l'eau un peu partout ce n'était rien par rapport à celles du XIX^e siècle »* (entretien du 11 septembre 2007).

Photo 6.10 : Panneau d'information sur les crues de la Loire au bord du sentier du Ver-vert



Photographie : J.-P. Ferrand, www.etude-egrian.com

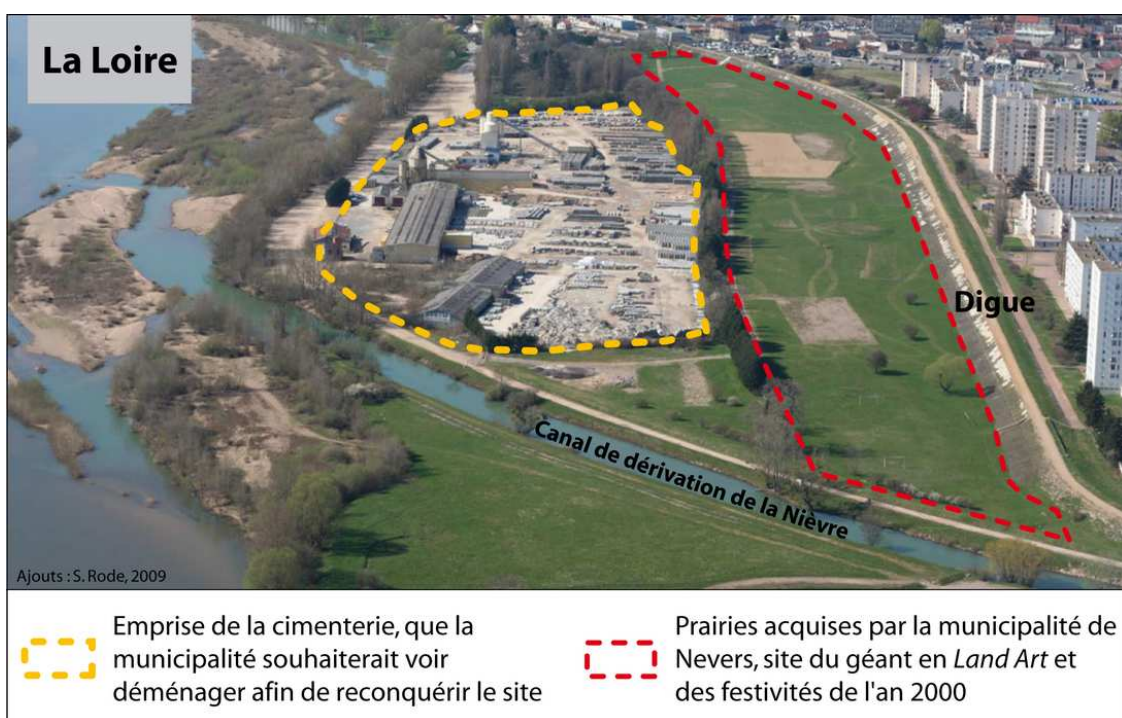
Le constat fait précédemment d'une volonté de ne pas occulter le risque mais au contraire de s'efforcer d'y sensibiliser le public se confirme donc. Tout comme à Orléans, le risque d'inondation constitue un élément à part entière du projet neversois de reconquête de la

⁶¹ www.ville-nevers.fr

Loire, perçu comme un moyen de sensibilisation de la population à cette question. Le sentier du Ver-vert a semble-t-il suscité un fort engouement puisque, selon les dires de l'adjoint à l'environnement de Nevers, il aurait reçu jusqu'à 2 000 ou 3 000 personnes par jour durant certains week-end. Cet intérêt nouveau pour la Loire aurait coïncidé avec – et été renforcé par – une amélioration de la qualité de l'eau du fleuve due à la mise en service d'une nouvelle usine de traitement des eaux ainsi qu'aux efforts des villes en amont, contribuant ainsi à rendre le fleuve plus attractif.

La seconde étape de ces aménagements visant à reconquérir la Loire a été amorcée à l'occasion des festivités de l'an 2000 autour d'un aménagement certes éphémère, mais qui a néanmoins posé les bases d'un projet de plus grande ampleur. La municipalité souhaitait, pour marquer cette date symbolique, organiser un grand événement populaire et fédérateur qui soit l'occasion d'affirmer le « retournement symbolique » de la ville sur la Loire. Aussi des terrains (environ quinze hectares de prairies) ont-ils été achetés entre la digue et la Loire sur le site d'une ancienne sablière (photo 6.11). Un géant en *Land Art* (sentiers gravillonnés au sol en dessinant les contours) d'un kilomètre de long y a été créé. Il constituait le support de la fête organisée à l'occasion du passage à l'an 2000 en bords de Loire. La volonté affirmée par cet aménagement éphémère, dont l'achat des terrains en bord de Loire constitue la première étape, est de faire à terme de l'Ile Saint-Charles un « jardin sur Loire » (fig. 6.5 et photo 6.11).

Photo 6.11 : L'Ile Saint-Charles à Nevers, espace inondable à reconquérir et à valoriser



Photographie : J.-P. Ferrand, www.etude-egrian.com

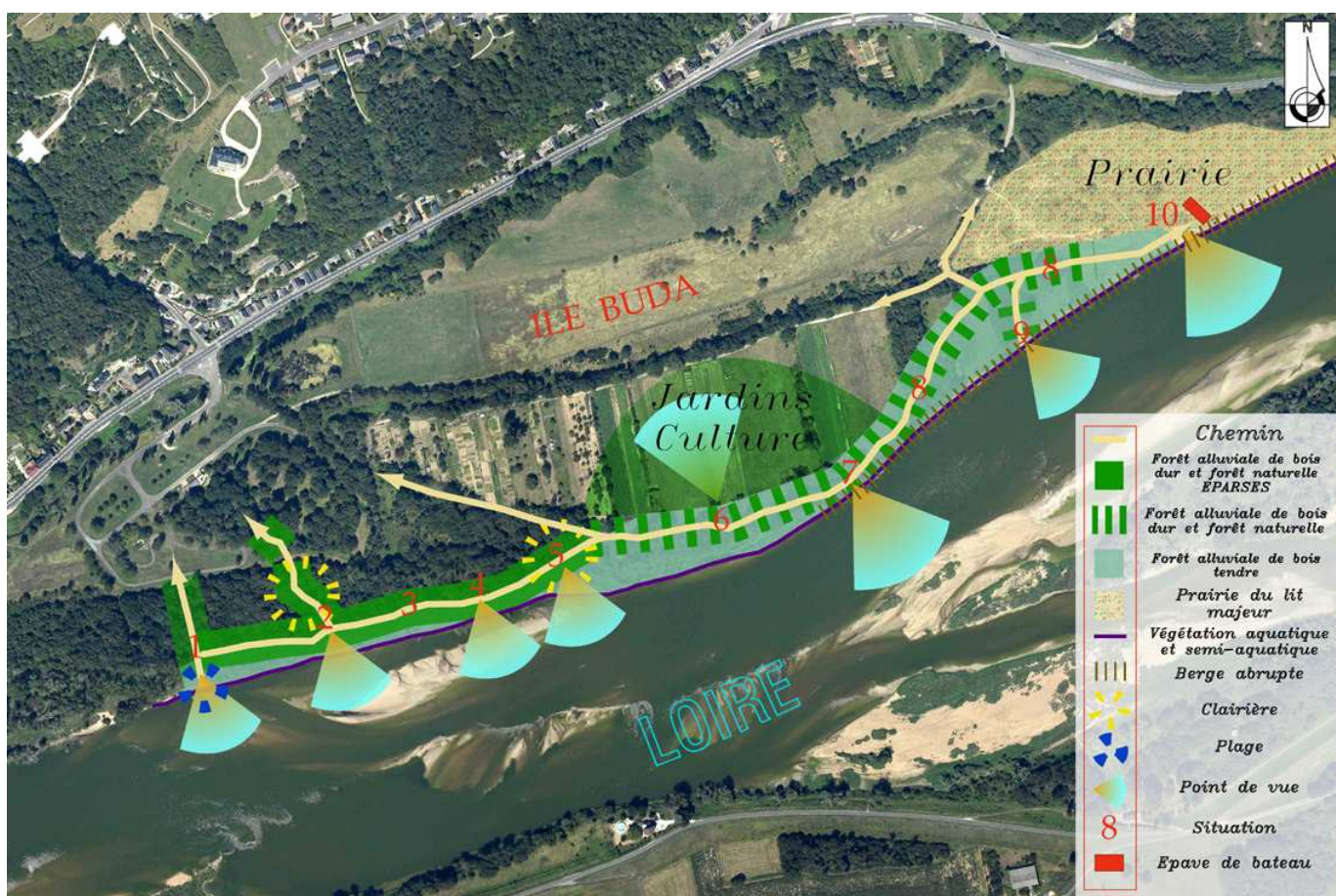
Une réflexion est ainsi engagée sur l'aménagement futur de cet espace. A côté de l'ancienne sablière subsistent aujourd'hui les bâtiments de stockage et de production d'une cimenterie (photo 6.11). La municipalité souhaite convaincre cette entreprise de se déplacer, ce qui ouvrirait la voie à un réaménagement global du site à des fins récréatives. La reconquête ludique de la Loire passe donc ici par le déménagement de cette activité industrielle peu compatible avec l'image de bords de Loire qu'on souhaite mettre en valeur. Pourtant, comme nous l'a confié l'adjoint à l'environnement à Nevers, « *il n'y a pas encore d'études lancées sur ces jardins, ça fait partie de ce qu'on décidera après les deux études sur le risque d'inondation* » (entretien du 11 septembre 2007). La prise en compte du risque d'inondation et l'aménagement des bords de Loire sont donc étroitement liés. Mais, si un certain nombre d'initiatives ont été prises afin d'opérer – ou du moins amorcer – le « retournement symbolique » de la ville sur la Loire (manifestations estivales, aménagement d'un sentier le long de la Loire), les aménagements plus conséquents ne seront réalisés qu'après les études menées sur le risque d'inondation. La question du devenir des bords de Loire à Nevers prend donc pleinement en compte le risque d'inondation. Celui-ci n'est nullement occulté par la volonté de reconquérir le fleuve et ses berges, mais est au contraire intégré comme un élément central.

Dans l'agglomération de Tours, hormis l'opération concernant les Iles Noires (cf. *infra*, partie 2.4.), les opérations d'aménagement et de reconquête de la Loire sont à la fois moins nombreuses, moins avancées et de moindre ampleur. Le constat d'un divorce entre la ville et le fleuve est fait et la volonté de les rapprocher proclamée (« *Tours et la Loire ne sont pas assez liées. On est entouré de deux fleuves, mais on a l'impression qu'on ne s'en occupe pas. Notre souhait est donc de tourner la ville vers la Loire* » (entretien du 20 juillet 2005 avec l'adjoint à l'urbanisme à la mairie de Tours). Aussi une réflexion doit-elle être engagée par la municipalité de Tours, mais celle-ci n'a pas encore réellement débuté ni *a fortiori* débouché sur des aménagements concrets (« *Il y a une volonté de travailler sur les bords de Loire, mais pour l'instant on n'est pas allé plus loin. On ne sait pas où on va aller... Pour l'instant la priorité, c'est le tramway ! On va mettre un bureau d'étude sur cette question de l'aménagement des bords de Loire. On aimerait faire comme à Orléans, mais c'est plus compliqué : les quais servent de digues donc on ne peut pas les travailler* », entretien du 18 septembre 2008 avec l'adjoint à l'urbanisme à la mairie de Tours). Saint-Pierre-des-Corps réfléchit également à une meilleure mise en valeur et accessibilité de ses bords de Loire. Quant à la commune de Saint-Etienne-de-Chigny, un petit aménagement y a été réalisé sous

maîtrise d'œuvre de la communauté d'agglomération afin de valoriser le paysage ligérien. Contrairement aux communes précédemment évoquées, nous ne sommes plus là en ville à proprement parler, puisque Saint-Etienne-de-Chigny est une commune périurbaine située à l'aval de Tours. En revanche, elle fait partie de la communauté d'agglomération de Tours et s'intègre donc néanmoins dans la problématique des rapports entre ville et fleuve ; nous sommes là dans l'aire urbaine de Tours, tout près du cœur de l'agglomération.

L'Ile Buda (qui est à proprement parler une presqu'île à la confluence entre la Bresme et la Loire), au sein du lit mineur de la Loire, constitue un des espaces publics majeurs de la commune. Les bords de Loire y sont largement boisés, et des chemins sauvages sillonnent cette épaisse ripisylve. En frôlant parfois les rives du fleuve, ils offrent de temps à autre une vue sur la Loire (fig. 6.6).

Figure 6.6 : L'Ile Buda : un milieu typiquement ligérien à valoriser



Document : Ligne DAU (pour Tour(s)plus)

Une étude menée par un bureau d'étude (ligne DAU, 2005) souligne qu'en longeant la Loire, le sentier principal traverse quatre communautés forestières différentes du lit majeur de

la Loire⁶². Une plage à castors a même été identifiée sur ce site, confirmant sa richesse biologique.

Il a été décidé, afin de mieux mettre en valeur cet espace ligérien, de nettoyer les sentiers existants, d'aménager des fenêtres sur la Loire en nettoyant, élaguant, mais sans éliminer les espèces endémiques. Il s'agit d'aménager l'espace autour de végétaux ligériens intéressants, et de les mettre en valeur au moyen de panneaux annonçant les différentes communautés végétales traversées. Cette opération de valorisation de la nature ligérienne, qui se déroule dans un espace situé au sein du lit endigué mais inhabité et donc peu vulnérable au risque d'inondation, rencontre néanmoins la problématique de l'exposition aux crues à travers un projet d'infrastructure un peu plus lourde que les aménagements paysagers évoqués jusqu'alors. En effet, un local à vocation sportive y a été construit. Mais, afin que ce vestiaire ne soit pas réduit à néant par la première crue, celui-ci a été adapté à la contrainte puisqu'il a été conçu flottant. Dès que l'eau dépasse un mètre, le vestiaire est prévu pour s'élever au-dessus du niveau de l'eau en couissant sur quatre mats métalliques verticaux (photo 6.12) ; ses branchements électriques se déconnectent.

Photo 6.12 : Vestiaire de l'Ile Buda adapté à l'inondation



Photographies : Sylvain Rode, 2009

⁶² Il s'agit de la végétation de la forêt alluviale de bois dur et la végétation de forêt naturelle du lit majeur ; de la végétation de la forêt alluviale de bois tendres du lit mineur ; de la végétation herbacée de prairie mésophile et mésoxérophile du lit majeur de la Loire ; et enfin de la végétation aquatique et semi-aquatique du lit mineur.

Cette infrastructure légère mais adaptée au risque de crue servira de point d'appui à des minis-camps dont l'objectif sera, par du camping naturel, de faire découvrir le milieu ligérien aux enfants. A terme, cet espace de loisirs sera connecté au réseau cyclable de l'agglomération tourangelle.

2.3. Promouvoir une nouvelle image de la ville et une nouvelle urbanité

Le projet Loire-Trame verte mis en œuvre dans l'agglomération d'Orléans, centré sur la Loire, est sous-tendu par un certain nombre d'idéologies et de nouvelles préoccupations urbaines qu'il convient d'identifier.

Ce projet symbolise parfaitement une des six « figures de la ville émergente » distinguée par Yves Chalas (Chalas, Dubois-Taine, 1997) : la « ville-nature ». Cet auteur souligne que la nature joue un rôle primordial dans la vie de l'homme urbanisé : elle est considérée comme améliorant la qualité de vie. La ville d'aujourd'hui serait ainsi « contrainte de chercher en elle-même l'ailleurs naturel qu'elle pouvait trouver naguère au-delà de ses murs et à se redécouvrir comme une sorte de seconde nature » (Chalas, Dubois-Taine, 1997). Mais il s'agit là d'une nature particulière, reconstruite par et pour les urbains, lesquels l'envisagent d'ailleurs sur un mode non dénué d'ambiguïté : « Chez chacun, deux sensibilités contradictoires cohabitent vis-à-vis de la « nature dans la ville » : d'une part, on lui demande de « faire oublier la ville », mais en même temps de représenter un milieu typiquement urbain » (Mancebo, 2004). De fait, la « recomposition territoriale de l'espace urbain se fait en grande partie grâce à l'imaginaire de la nature » (Callenge, 1997). C'est bien la force de cet imaginaire de la nature en ville qui s'exprime à travers le projet Loire-Trame verte.

Ne peut-on y voir aussi l'expression d'un nouveau modèle de métropolisation dans des agglomérations intermédiaires que Marc Dumont, à partir des cas d'Orléans et de Tours, nomme « métropolisation socio-environnementale » ? Celle-ci se caractériserait par « l'extension du cadre de l'action urbaine et de ses opérateurs avec leur entrée dans une logique d'agglomération, la réduction des échelles des aménagements à des opérations de plus petites tailles, plus centrées en particulier sur le traitement des espaces publics (cadre de vie) et la complexification simultanée des instances intervenant dans l'organisation du territoire urbain (dispositifs participatifs en particulier) » (Dumont, 2005). Il s'agit bien à travers ce projet Loire-Trame verte d'améliorer le cadre de vie des habitants de l'agglomération en introduisant la nature dans la ville et en faisant de la Loire un nouvel espace public, synonyme d'identité – la Loire est ainsi qualifiée par le maire d'Orléans d'un « des prestigieux

identifiants » de la ville – et de qualité de vie en ville. De plus, ces mesures se déploient en effet à l'échelle de l'agglomération : la trame verte doit en mailler l'ensemble du territoire. Le fleuve devient même un véritable atout pour l'image de marque de l'agglomération d'Orléans. « Classée au Patrimoine Mondial de l'UNESCO, l'extraordinaire qualité de cet environnement sera, dans les années à venir, le symbole et l'image de notre agglomération⁶³. » Ces propos confirment que l'opération Loire-Trame verte s'intègre dans une politique de construction d'une image de métropole environnementale. Nous sommes ici dans le « marketing urbain » (Rosemberg, 2000) puisqu'il s'agit, dans un contexte de forte concurrence entre métropoles, de promouvoir une image de marque positive de l'agglomération orléanaise, l'eau et les espaces verts étant au cœur de ce dispositif publicitaire. Ainsi, comme le note Sophie Bonin, « cette valorisation du fleuve en ville vient bien en apparence de la montée des préoccupations environnementales, de la réintroduction d'une place de la nature en ville ; mais elle ne prend place qu'au titre d'un visuel, et d'une symbolique vectrice d'identité » (Bonin, 2007). L'objectif affiché est effectivement identitaire, dans la mesure où le fleuve urbain en cours de reconquête, « mythifié, devient prétexte à dire l'avènement d'une nouvelle identité urbaine, instrument de la construction d'une nouvelle conscience territoriale » (Gérardot, 2004). C'est ainsi que les promoteurs du projet Loire-Trame verte lui assignent pour mission de permettre à l'agglomération d'Orléans de renouer avec son identité ligérienne (sans réellement préciser les contours de cette identité...) et d'assurer le développement d'une « autre façon de vivre l'agglomération⁶⁴ ». Il s'agit donc, du moins est-ce la volonté affichée dans les discours, de créer une urbanité nouvelle : c'est rien moins que le rapport des habitants de l'agglomération à la ville et au fleuve qui doit évoluer à travers cette opération !

Orléans s'inscrit également, à l'occasion de ce projet, dans l'horizon de la ville durable. Comme le souligne Cyria Emelianoff, « la ville durable doit pouvoir offrir une qualité de vie en tout lieu et des différentiels moins forts entre les cadres de vie. Cette exigence appelle une mixité sociale et fonctionnelle, ou, à défaut, des stratégies pour favoriser l'expression de nouvelles proximités : commerces et services de proximité, nature et loisirs de proximité, démocratie de proximité, proximités aussi entre les différentes cultures de la ville, entre les groupes sociaux, entre les générations » (Emelianoff, 2002), tout en promouvant des modes de transports eux aussi durables parce que plus doux à travers les itinéraires cyclistes et pédestres.

⁶³ Site internet de la Communauté d'agglomération d'Orléans (www.agglo-orleans.fr).

⁶⁴ Idem.

Ce projet Loire-Trame verte est directement connecté, aux yeux des dirigeants de l'agglomération, à la question du risque d'inondation et de sa prévention. Certes, le but premier du projet n'est pas la prévention des inondations. Mais il doit inévitablement tenir compte de ce paramètre. Ainsi, comme l'a souligné un des responsables de ce projet au sein de la communauté d'agglomération, à travers les différents aménagements prévus « *on ne fait rien qui pourrait limiter l'écoulement de la Loire en cas de crue* » (entretien du 5 avril 2006). Mais surtout, en rendant le fleuve plus attractif pour les activités récréatives des habitants, la communauté d'agglomération d'Orléans souhaite renforcer la conscience du fleuve, ce qui peut constituer une première étape vers une conscience du risque d'inondation. L'entretien et la fréquentation par le public des espaces aménagés permettent en effet de sensibiliser les élus des communes et le public à la question du risque d'inondation, en développant une familiarité plus grande avec le fleuve, les variations de son niveau et leurs implications, la nécessité de l'entretien des berges. Une autre initiative contribue à la reconstruction volontariste d'une certaine familiarité avec le fleuve : la pose d'un panneau électronique annonçant en temps réel la cote de la Loire (cf. chapitre 4). Orléans se saisit donc de la Loire dans sa globalité, avec les avantages et les inconvénients que cela implique, en valorisant les premiers et en assumant les seconds.

2.4. La marge urbaine, antithèse de la Loire reconquise ? Le risque instrumentalisé.

Le quartier des Iles Noires, à La Riche (dans la partie ouest de l'agglomération de Tours), se présente comme un espace à risque, spatialement et socialement en marge. Cet espace est concerné par le risque d'inondation puisqu'il se situe dans le lit endigué de la Loire (fig. 6.7), donc en zone d'aléa très fort. Il a été progressivement investi par des populations socialement modestes qui y ont trouvé un lieu d'installation commode car peu contrôlé par les pouvoirs publics, marginal au sein de la commune donc parfaitement adapté pour accueillir des populations elles aussi quelque peu marginales socialement (personnes très modestes, nomades en voie de sédentarisation). Ce quartier comptait au début des années 2000 une quarantaine d'habitations pour un total de quarante-sept familles, certaines cohabitant dans un même logement, souvent dans des conditions précaires (photo 6.13). Si certaines maisons ont une existence légale, nombreuses en revanche sont celles qui n'ont aucune existence juridique.

Photo 6.13 : Des cabanes de jardin à l'habitat précaire aux Iles Noires



Photographie : Sylvain Rode, 2006

Séparé du reste du territoire communal par la levée, ce quartier est assez mal intégré à la commune et à son fonctionnement. Le raccordement aux différents réseaux est un bon indice de cette marginalité : si le ramassage des poubelles est effectué dans le quartier, en revanche les habitants ne sont pas raccordés au réseau d'eau potable et s'ils ont l'électricité, c'est parce qu'ils ont développé leur propre système d'approvisionnement et non parce qu'ils sont connectés au réseau urbain. Outre la fonction d'habitat, cet espace est aussi largement occupé par des jardins familiaux (près de 300 au total, photo 6.14).

Photo 6.14 : Les Iles Noires, un espace en partie dévolu aux jardins familiaux





Photographies : Sylvain Rode, 2006

Il s'agit là d'un usage du site contribuant à la vie et à l'originalité du quartier. Mais cet usage peut aussi poser problème par rapport au risque d'inondation : les cabanes de jardin ont tendance à s'agrandir au fil du temps en toute illégalité, jusqu'à devenir parfois de véritables lieux d'habitat (photo 6.13). Largement embroussaillé, cet espace est par ailleurs régulièrement utilisé comme un véritable dépotoir à ciel ouvert par les habitants ou les entreprises du bâtiment des environs, contribuant ainsi à en conforter l'image négative (photo 6.15).

Photo 6.15 : Dépôt sauvage d'ordures et terrains en friche aux Iles Noires



Photographie : Sylvain Rode, 2006

Les Iles Noires représentent un enjeu important pour la municipalité, qui souhaite reconquérir cette berge fluviale. Le préalable à la reconquête et à la mise en valeur de la Loire et de ses bords est donc la résorption de cette marge urbaine. Dans les représentations des élus comme de maints habitants, cet espace fait en effet figure de « point noir paysager », d'antithèse d'une Loire reconquise, aménagée et mise à la disposition du grand public.

Aussi les pouvoirs publics, afin de reprendre le contrôle de cet espace et de le mettre en valeur conformément à leurs représentations de ce que doivent être les bords de Loire, mettent-ils en avant l'exposition à un fort risque naturel et la précarité sociale des populations. Dans le cadre du Grand Projet de Ville (signé en 2001), une Zone d'Aménagement Différé (ZAD) a été créée afin que la communauté d'agglomération bénéficie d'un droit de préemption des terrains, ce qui lui permettra d'acquérir progressivement la maîtrise foncière d'une partie du site de manière à réduire les enjeux humains exposés puis à le réaménager. Il a donc été entrepris d'inciter les personnes dont les habitations n'ont pas d'existence juridique et qui se trouvent dans des situations de très grande précarité à quitter les Iles Noires, l'agglomération rachetant leurs biens et la commune de La Riche se chargeant de leur proposer une solution adaptée de relogement (en juillet 2009, huit familles avaient été relogées, les négociations étant en cours avec une neuvième). La résorption de cet habitat précaire, plus que par les relogements de familles, s'opère essentiellement au moment de décès d'habitants, leurs héritiers se tournant vers la commune pour se séparer du bien. Le souhait de l'agglomération et de la commune est de faire disparaître à terme toutes les habitations illégales, seules subsistant les habitations ayant une existence juridique reconnue. Pour que cet espace ne soit plus considéré comme une marge urbaine, les pouvoirs publics souhaitent le mettre en valeur afin d'en faire un espace attractif pour les populations de l'agglomération. Mais, du fait de son inondabilité très forte, il n'a pas vocation à être le théâtre d'un développement urbain classique par le biais de construction de nouvelles habitations. Il convient donc d'imaginer un usage alternatif du site qui prenne en compte ce risque et ne l'aggrave pas. Pour cela, il a été décidé de mettre en œuvre une série d'aménagements valorisant les atouts naturels de cet espace très vert situé à proximité immédiate de la Loire (photo 6.16) afin d'en faire un lieu de loisirs intégré dans des parcours urbains de détente à l'échelle de la commune et de l'agglomération.

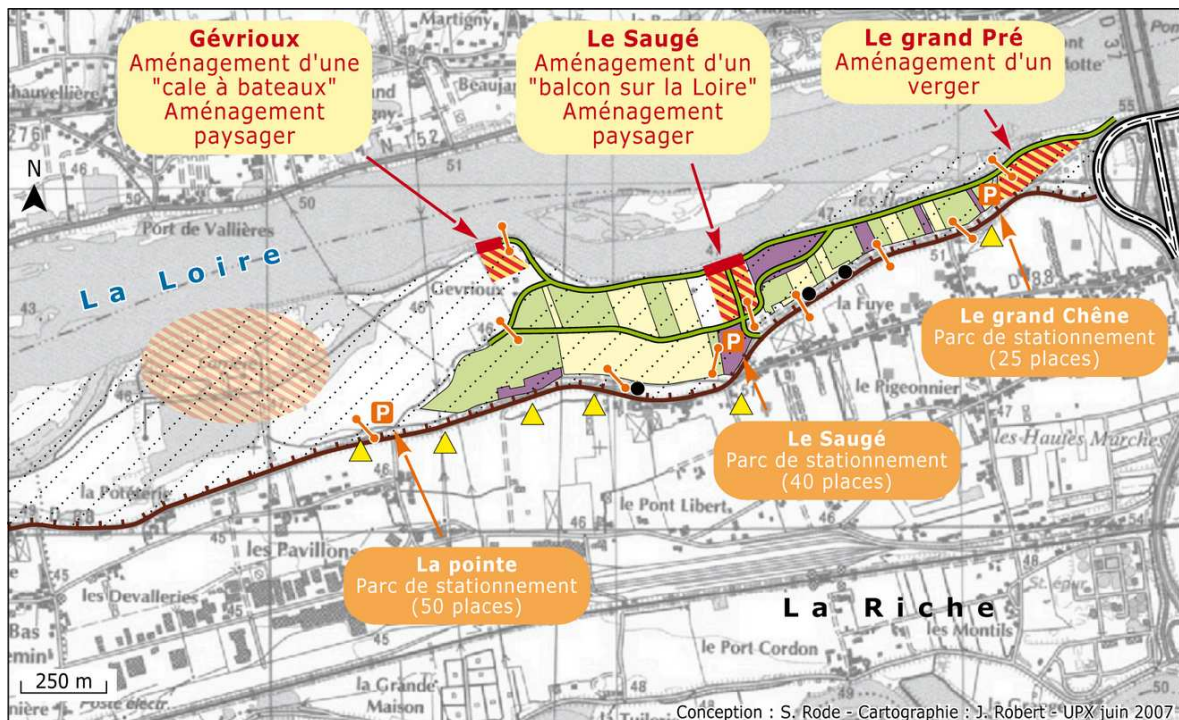
Photo 6.16 : L'eau, la végétation et les grèves sableuses,
ou l'image d'une nature ligérienne à mettre en valeur



Photographies : Vincent Bénard, 2003

Ces aménagements ayant pour objectif de valoriser le site des Iles Noires sont en cours de réalisation (fig. 6.7).

Figure 6.7 : Les Iles Noires : des bords de Loire marginaux
aux bords de Loire intégrés et valorisés



Un espace localisé dans le lit de la Loire : isolement et risque d'inondation

-  Espace exposé à un aléa très fort
-  Levée (digue de protection contre la Loire contribuant à isoler les Îles Noires du reste du territoire communal)
-  Périphérique contribuant à isoler les Îles Noires du cœur urbain de la commune

Une occupation de l'espace contrastée

-  Secteur habité (comprenant un habitat précaire, parfois illégal)
-  Les jardins familiaux : des espaces soigneusement entretenus
-  Les secteurs en friche : des espaces délaissés
-  Décharge sauvage

Un espace à mettre en valeur dans le cadre du Grand Projet de Ville

	Front de Loire à mettre en valeur
	Espace à aménager
	Rampe d'accès à réaménager
	Barrière restreignant l'accès au site à installer
	Parking à aménager
	Sentiers aménagés pour relier les différents sites entre eux
	Aménagement prévu à moyen terme : création d'un espace de découverte de la nature autour de l'étang de l'actuelle carrière

Le premier aménagement consiste en la plantation d'un verger, qui constituera un espace de promenade et de pique-nique. Le deuxième est un balcon sur la Loire. La vue sur le fleuve sera restaurée par une ouverture de la végétation afin que les promeneurs puissent davantage profiter de la Loire qu'aujourd'hui. Enfin, le troisième aménagement consiste en la création d'une cale permettant de mettre à l'eau de petites embarcations. C'est là une façon de favoriser le développement des activités ludiques et de découverte de la Loire (pêche en bateau, canoë...). D'une manière générale, ces aménagements doivent permettre – tout en préservant l'usage particulier du site lié aux jardins familiaux, qui fonde largement l'identité de cet espace – d'attirer le grand public dans ce quartier jusque là marginal et faiblement attractif pour les promeneurs car perçu de manière négative. Il s'agit donc de « signifier la vocation du lieu par trois aménagements singuliers » (agence Roumet-Guitel, 2002) afin d'inverser progressivement l'image de cet espace. A terme, ces aménagements devraient être complétés par la réalisation d'un espace de découverte de la nature à l'extrémité ouest du site, autour de l'étang d'une carrière de sables et de graviers aujourd'hui exploitée par la « Société d'exploitation Ligérienne granulats » (fig. 6.7). Il est en effet prévu que le site soit rétrocédé à la ville de La Riche en 2019, lorsque l'exploitation de la carrière cessera. Cela complèterait le dispositif récréatif en voie de constitution sur le site des Iles Noires.

Les risques peuvent fournir aux dirigeants des villes des « alibis pour développer d'opportunes stratégies territoriales » (Hardy, Sierra, 2005). C'est ce qui semble se produire ici. En effet, comme nous l'avons souligné précédemment, la commune de La Riche et la communauté d'agglomération de Tours n'intègrent pas le risque d'inondation dans les images qu'elles souhaitent transmettre de la Loire ni ne font preuve de volontarisme en matière de prévention de ce risque. Pourtant, elles sont ici promptes à arguer de l'exposition des populations de cet espace au risque d'inondation pour justifier leur projet de reconquête de cette marge urbaine... La lutte contre le risque d'inondation et le souci de résorber la précarité sociale ne vont-ils pas, au bout du compte, conduire à « normaliser » ce quartier en en faisant un espace de promenade et de loisirs bien intégré à l'agglomération tourangelles, et ce au détriment de son originalité socio-économique et paysagère, qui faisait jusqu'à présent sa spécificité ? La lutte contre le risque d'inondation représente bien un moyen que les pouvoirs publics utilisent pour réinvestir cet espace, et une opportunité saisie pour lui conférer une utilité sociale en en faisant un espace de loisirs à l'échelle de l'agglomération.

Les discours affirment cependant vouloir préserver l'identité et l'ambiance particulières du quartier, jugées dignes d'intérêt, notamment à travers le maintien des populations dont l'habitat est légal et la pérennisation des jardins familiaux. Le site devra donc demeurer un

espace vivant, ne pas se réduire à un simple espace récréatif, et les habitants ou propriétaires d'un jardin devront pouvoir continuer à se sentir « chez eux » : c'est le sens des barrières qui vont être placées sur le site (faciles à ouvrir et à fermer par les riverains, elles doivent avoir pour résultat, par un effet psychologique de fermeture, de limiter la fréquentation automobile du site par des personnes extérieures, des parkings végétalisés étant créés à l'entrée du site pour les véhicules des promeneurs). Par ailleurs, à travers l'activité horticole qui constitue un des éléments de l'identité des Iles Noires, une association y œuvre à l'insertion sociale.

Il ne s'agirait donc pas, au nom de l'exposition à un fort risque d'inondation, de délocaliser tous les habitants du quartier comme cela est en cours pour le déversoir de la Bouillie dans l'agglomération de Blois (Rode, 2008) même si, comme l'a indiqué un technicien en charge de l'opération des Iles Noires, cette volonté se dessine parfois dans l'esprit de certains décideurs politiques, pour qui l'objectif inavoué serait de ne plus avoir aucune population résidente sur ce site... L'ambiguïté d'une telle opération est donc clairement perceptible. Et ce d'autant plus que dans le même temps le *statu quo* prévaut dans le cas de la Grande Ile Aucard, quartier de Tours situé en face du centre-ville mais se trouvant lui aussi au sein du lit endigué de la Loire et donc tout autant exposé à l'aléa inondation que les Iles Noires (fig. 6.8).

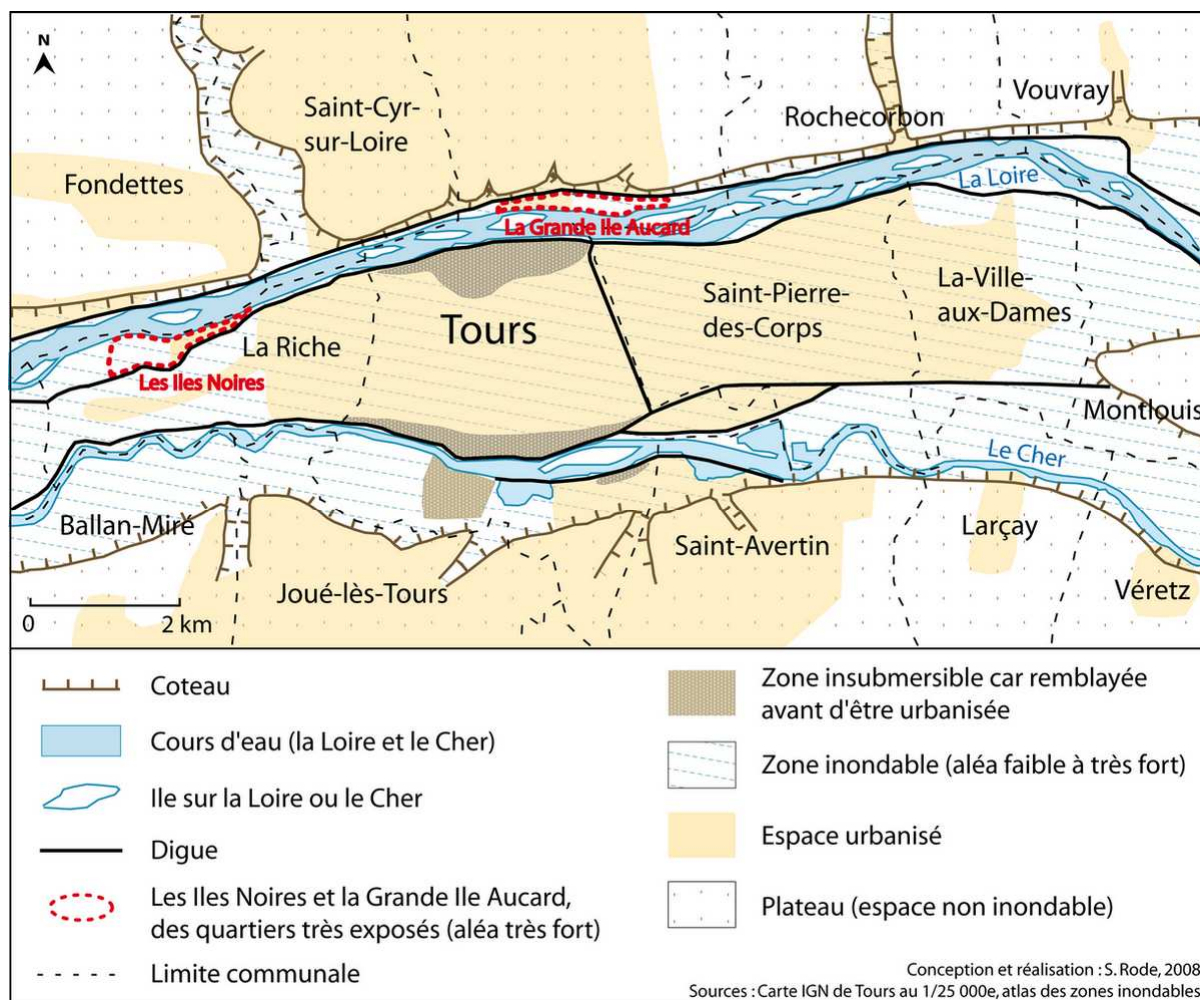
Il est ainsi tout à fait symptomatique de constater qu'entre deux quartiers également exposés au risque d'inondation car situés entre les digues et le fleuve, c'est celui qui fait figure de marge géographique – le quartier des Iles Noires est éloigné et séparé du reste du territoire urbain alors que la Grande Ile Aucard fait face au centre-ville de Tours⁶⁵ – et sociale – le quartier des Iles Noires est occupé par des populations modestes ou pauvres vivant dans des conditions souvent très précaires alors que la Grande Ile Aucard a une population plus diversifiée et dans l'ensemble mieux intégrée⁶⁶ – qui est traité par les pouvoirs publics. Si une tentative pour faire partir les populations de la Grande Ile Aucard a été effectuée par la mairie de Tours dans les années 1960, celle-ci n'a pas abouti, et a même été suivie par le raccordement aux différents réseaux urbains. C'était entériner *de facto* l'existence de ce quartier inondable dont beaucoup de constructions sont tout aussi illégales qu'aux Iles Noires.

⁶⁵ Comme le remarque une personne habitant l'Ile Aucard depuis 1997, « l'Ile Aucard nous faisait rêver parce que c'est presque le centre-ville, mais aussi la liberté. C'est un petit village. Il n'y a pas de belles maisons, ce sont de petites maisons, mais le bien-être est là, on a vue sur la cathédrale. On ne peut pas rêver mieux au niveau de la tranquillité » (entretien du 19 septembre 2007).

⁶⁶ « En 1997, les prix étaient raisonnables, mais ça a flambé depuis. C'est énorme, les prix ont augmenté de pas loin de 100 %. Beaucoup de personnes assez aisées achètent pour des maisons de week-end. Juste derrière il s'est vendu une petite maison 140 000 euros (cinquante mètres carrés, vingt-cinq au rez-de-chaussée, vingt-cinq à l'étage). Le cadre fait que ça prend des proportions énormes » (entretien du 19 septembre 2007).

L'existence de ce quartier comptant une centaine d'habitants n'a depuis jamais été remise en cause, en dépit d'une forte exposition au risque d'inondation.

Figure 6.8 : Les Iles Noires et la Grande Ile Aucard, une même exposition à l'inondation mais des traitements différents par les pouvoirs publics



Pourtant, le quartier de la Grande Ile Aucard ne va pas sans poser problème dans la mesure où des constructions continuent à y être édifiées en toute illégalité, en particulier par des gens du voyage qui se sédentarisent. En 2005, une maison a ainsi été détruite parce qu'elle « *était vraiment trop grosse* » (entretien du 18 septembre 2008 avec le responsable de l'urbanisme de Tours)... Pourtant, les mêmes personnes ont reconstruit sur le même terrain un chalet de dimension plus modeste, ce qui n'a suscité aucune réaction de la mairie. Comme l'explique une des personnes concernées : « *depuis, on a reconstruit un chalet, les gens de la mairie sont passés mais n'ont rien dit, donc on pense que c'est bon. Il y a beaucoup d'autres gens qui font des chalets en bois, donc on s'est dit que c'était possible* » (entretien du 19

septembre 2007). De fait, nombre d'autres familles ont construit, rénové ou agrandi des maisons en enfreignant la loi sans avoir le moindre ennui (photo 6.17).

Photo 6.17 : Une construction neuve sur la Grande Ile Aucard à Tours : illustration d'une « illégalité tolérée » dans le lit endigué de la Loire



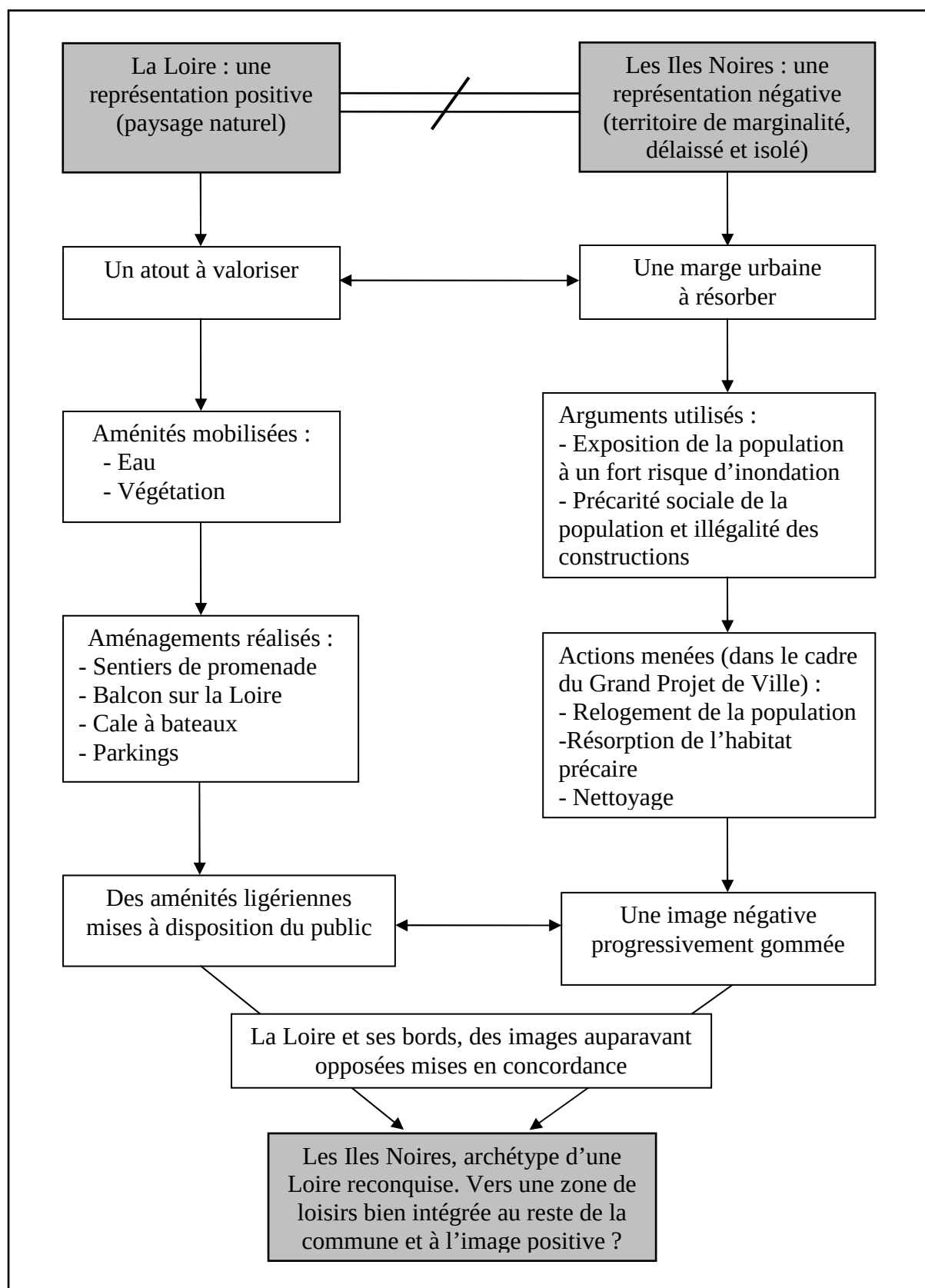
Photographie : Sylvain Rode, 2007

C'est ce qu'exprime bien un habitant de ce quartier : *« quand on l'a achetée, notre maison était habitable au premier étage, mais il n'y avait rien au rez-de-chaussée, c'est nous qui l'avons aménagée. On n'a pas demandé d'autorisation de travaux. Il ne faut rien demander ici, on n'a le droit de rien, il faut rien demander... Tous les travaux ne sont pas déclarés. On avait fait une grande véranda de trente mètres carrés derrière, à la place d'un atelier. On a eu des petits problèmes : on nous a demandé de la casser et il y a eu procédure, mais ça c'est arrangé... »* (entretien du 19 septembre 2007).

Face à ces difficultés de contrôle des prescriptions réglementaires sur l'Ile Aucard, un certain nombre de responsables municipaux ont récemment exprimé la volonté *« que l'île soit préemptée par la ville et la région pour pouvoir faire un parc. Mais le maire n'a pas voulu se saisir de cet outil. Peut-être pour des raisons électorales... »* (entretien du 18 septembre 2008). La thèse d'une instrumentalisation du risque d'inondation en fonction des opportunités est ainsi accréditée. Ce quartier de Tours est bien intégré à la ville et bénéficie d'une image bien plus positive que le quartier des Iles Noires, ce qui justifie probablement une entorse au principe énoncé par le Plan Loire Grandeur Nature de supprimer les quartiers habités au sein

du lit endigué de la Loire. Aussi exposé soit-il, le quartier de la Grande Ile Aucard peut subsister dans la mesure où il n'est pas perçu comme une marge urbaine et sociale (et où la décision d'exproprier ses habitants serait probablement risquée politiquement...). Si la prévention du risque d'inondation est un argument officiel mobilisé pour justifier l'opération de relocalisation des populations des Iles Noires, sa priorité semble plutôt être la résorption d'une marge urbaine afin de pouvoir reconquérir la Loire et ses bords et les intégrer à l'agglomération en tant qu'espaces de loisirs. En fait, comme nous l'a révélé un bon connaisseur du dossier au sein des services de l'Etat, il s'avère que le risque d'inondation est un argument justificatif de l'opération qui a été greffé dans un second temps, celle-ci ayant été initialement engagée afin de reconquérir et mettre en valeur « *ce qui nous était présenté comme un véritable coupe-gorges* » (entretien du 30 janvier 2008). Les collectivités locales impliquées dans cette opération (commune de La Riche et communauté d'agglomération de Tours) n'avaient tout d'abord nullement envisagé ce dossier sous l'angle de la vulnérabilité au risque d'inondation, ce qui illustre une fois encore sa très faible prise en compte. Le lien entre le risque d'inondation et cette opération de reconquête d'un espace ligérien n'a été fait qu'une fois que des acteurs extérieurs spécialistes du risque leur eurent fait remarquer qu'il s'agissait d'un espace très exposé à l'inondation. Et ce lien n'a probablement été mis en avant que dans la mesure où il servait le projet de reconquête de cette marge urbaine.

Figure 6.9 : Les Iles Noires : des représentations opposées de la Loire et de ses bords
au fondement d'une politique publique de résorption d'une marge urbaine



Conclusion du chapitre 6

L'intégration en cours de la Loire et de ses berges au sein de ces trois villes par le biais d'une valorisation revêtant des formes diverses témoigne de la réconciliation entre l'eau et la ville. Pourtant, par delà la volonté commune de renouer avec le fleuve, le rapport à la Loire comme au risque d'inondation demeure fort différent dans les agglomérations d'Orléans et Nevers d'un côté, de Tours de l'autre. Les acteurs orléanais et neversois pensent en effet leurs démarches de valorisation de la Loire en lien étroit avec la question du risque d'inondation, qui a été érigée en enjeu important au sein de ces deux agglomérations et donne lieu à de nombreuses mesures de prévention. Sensibilité à la Loire et sensibilité au risque d'inondation sont donc, à Orléans et Nevers, intimement liées. La représentation du fleuve sur laquelle s'appuie le processus de reconquête, bien que mythifiée et nécessairement partielle, n'exclut pas pour autant le risque. Un relatif équilibre entre images positives et images plus négatives est maintenu, même si on souhaite faire de la Loire un emblème valorisant. Leur démarche s'insère parfaitement dans la philosophie du projet européen « Freude am Fluss – Mieux vivre au bord du fleuve » (initié en 2003) dont l'agglomération de Nevers est un des trois partenaires français et auquel l'agglomération d'Orléans est associée. L'ambition de ce programme est en effet d'envisager la réduction du risque d'inondation « en même temps que la valorisation de l'intérêt de vivre au bord du fleuve, en intégrant les différentes conséquences positives que cela entraîne sur le plan socio-économique, récréatif, écologique ou patrimonial, ou en termes de qualité de vie » (*Etudes ligériennes*, 2007).

Les acteurs tourangeaux ne se situent pas dans la même dynamique globale de traitement simultané de ces deux questions, pourtant étroitement liées. Dans l'agglomération de Tours le risque est davantage occulté. La reconquête du fleuve n'est jamais pensée comme un instrument pouvant servir à sensibiliser la population au risque d'inondation. En revanche, le risque est instrumentalisé lorsque cela est jugé utile, il est mis au service de la reconquête du fleuve et de certains territoires perçus comme marginaux. « Il apparaît qu'en dehors de l'offre en espaces de promenade, la question essentielle est de retrouver un lien, pas seulement vers les cours d'eau, mais vers [...] des] territoires [...] qui ont été peu à peu oubliés » (Salles, 2003). Reconquérir la Loire, c'est donc reconquérir des territoires qui n'étaient plus réellement intégrés à la ville, en refaire des territoires urbains à part entière, participant au fonctionnement de la ville, à son image et à son identité.

Mais, si l'eau peut faire figure de véritable « outil de développement territorial » (Laganier, Roussel, 2000), il convient de ne pas omettre pour autant toute évocation du risque d'inondation. Les projets de reconquête du fleuve constituent en effet d'excellentes occasions pour sensibiliser élus locaux comme riverains à la problématique du risque d'inondation. Sans dramatisation, il convient de faire prendre conscience que le fleuve est non seulement dispensateur d'aménités, mais aussi source d'aléas. Ce n'est qu'en acceptant cette image duale de la Loire, en s'efforçant de la diffuser auprès des habitants et de l'intégrer dans les mesures adoptées pour reconquérir le fleuve que la prise en compte du risque pourra progresser. Une telle attitude est en phase avec la tendance actuelle à la gestion intégrée des cours d'eau promue par la loi sur l'eau de 1992 (et illustrée par les SAGE) et, à l'échelle plus strictement ligérienne, par le Plan Loire Grandeur Nature adopté en 1994. Nous mesurons en réalité que ce principe de gestion intégrée des cours d'eau est encore loin d'être approprié par toutes les collectivités locales. Pour nombre d'entre elles, comme dans l'agglomération de Tours, c'est une approche très cloisonnée, sectorielle de la gestion du fleuve qui continue de prévaloir. Cette absence de volonté politique et ce refus d'envisager le risque d'inondation sont d'autant moins compréhensibles lorsqu'on sait que le maire de Tours et président de la communauté d'agglomération Tour(s)plus est également président de l'Etablissement Public Loire, lequel est un acteur central de la gestion du risque d'inondation à l'échelle du bassin de la Loire. Qui plus est, l'EPL qu'il préside est un des trois partenaires français du projet européen « Freude am Fluss – Mieux vivre au bord du fleuve », projet qui place justement au cœur de ses préoccupations une meilleure articulation entre une prise en compte efficace du risque d'inondation et la valorisation des fleuves. De par ses fonctions au sein de l'EPL, le maire de Tours a également participé au colloque tenu en septembre 2005 à Orléans sur le thème « Risques et loisirs au bord des grands fleuves d'Europe ». Il ne peut donc ignorer les multiples démarches menées sur ce thème. Et pourtant, force est de constater que si l'esprit du projet « Freude am Fluss – Mieux vivre au bord du fleuve » inspire fortement les mesures adoptées à Nevers et Orléans, ce n'est nullement le cas à Tours où ces deux questions du risque d'inondation et de la mise en valeur du fleuve sont à la fois moins mises en avant et traitées plus indépendamment l'une de l'autre.

Les efforts mis en œuvre à Orléans et Nevers illustrent en revanche une volonté de concilier développement urbain et prévention du risque d'inondation. L'aménagement des territoires, questionné en profondeur par l'impératif de la prise en compte du risque, peut-il être réorienté afin de mettre en œuvre de nouveaux modes d'aménagement qui soient compatibles avec le risque d'inondation ? Quels choix peuvent être faits à cet égard ?

Chapitre 7

Intégrer la prévention du risque d'inondation dans l'aménagement des territoires : vers de nouveaux modes d'aménagement compatibles avec le risque ?

« La prise en compte du risque est un élément qui doit nourrir une politique d'aménagement et de mise en valeur du territoire. »
Rapport Dauge sur les politiques de prévention des inondations, 1999

Si le rapport du député d'Indre-et-Loire Yves Dauge au Premier ministre soulignait la nécessaire intégration du risque dans l'aménagement des territoires, force est de constater que la politique de prévention des inondations mise en place par l'Etat afin de garantir la cohésion du territoire national peut entrer en contradiction avec la volonté des collectivités locales de privilégier leur développement économique et social. Le risque d'inondation questionne en effet fortement l'aménagement des territoires en remettant en cause les stratégies de développement définies à l'échelle locale. Nous avons montré précédemment (chapitre 3) que de nombreux conflits ont opposé des communes ligériennes aux services de l'Etat, ceux-ci imposant des mesures de contrôle de l'usage des sols perçues par celles-là comme bloquant tout développement et remettant en question les projets de développement et d'aménagement de leurs territoires. Aussi le risque et sa prise en compte réelle dans l'aménagement des territoires sont-ils perçus négativement par bon nombre de responsables locaux. Il convient pourtant, pour faire pièce à cette représentation exclusivement négative du risque comme une contrainte et une charge à assumer, de rappeler le caractère ambivalent de la notion même de risque. « Il existe bien une idée, que l'on pourrait qualifier « d'originelle » du risque, qui en fait le synonyme d'un danger, d'un potentiel de dommage. C'est ce sens que retient la géographie. Mais le risque possède une nature duale et peut être perçu comme un phénomène positif, une espérance de gain » (Reghezza, 2005).

L'enjeu est donc de parvenir à définir de nouvelles formes d'aménagement et de développement des territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux, qui intègrent pleinement le risque et permettent ainsi de faire émerger des territoires moins vulnérables et plus résilients⁶⁷. Il s'agit pour cela de ne plus percevoir le risque comme une contrainte extérieure au territoire, mais comme une composante intrinsèque de celui-ci. Délaissant la posture du refus de la politique préventive du risque d'inondation longtemps perçue – de manière réductrice – comme entravant le développement des territoires, certains responsables locaux se sont efforcés de mettre en œuvre une approche plus constructive. Prenant conscience du fait que ce qu'ils percevaient de prime abord comme une contrainte pouvait en fait constituer un atout pour l'aménagement et le développement de leurs territoires, ils se sont lancés dans une politique de valorisation des zones inondables. Francis Dégardin (2002) recense un certain nombre de ces expériences à l'échelle de la France entière, parlant à cet égard d'un passage de « l'opposition à la réconciliation » entre inondations et urbanisation. Cette formule est pourtant encore loin de s'appliquer à la majorité des situations locales d'exposition au risque d'inondation. De fait, dans nombre de villes, la gestion préventive du risque d'inondation demeure perçue comme une contrainte faisant obstacle au développement urbain, en particulier par le gel des possibilités de construction de certains espaces inondables. Or, « la prévention des inondations n'implique pas nécessairement la stérilisation d'espaces, elle peut aussi passer par une occupation adaptée et positive du territoire. Cette intégration du risque suppose de rechercher en permanence un juste équilibre, entre des objectifs qui, à certains niveaux, peuvent se révéler tout à fait antinomiques. Mais une fois acquise, cette association a tendance à se révéler favorable à la prise en compte plus durable du risque d'inondation » (Dourlens, 2004).

Recomposer les territoires de manière à prendre en compte le risque d'inondation dans leur aménagement constitue l'ultime étape, concrète, de la territorialisation de la politique préventive. Comment la politique de prévention du risque d'inondation s'intègre-t-elle dans l'aménagement des territoires en Loire moyenne ? Les acteurs locaux ligériens, un temps très opposés à la politique préventive, sont-ils parvenus à définir de nouveaux modes d'aménagement des territoires prenant en compte le risque d'inondation ?

⁶⁷ D'une manière générale, la résilience désigne « la capacité de se remettre d'un choc ou d'une perturbation et souligne la flexibilité d'une personne, d'un objet ou d'un système » (Bouchon, 2007). Un territoire résilient à l'inondation serait donc un territoire capable de se remettre à fonctionner rapidement suite à l'occurrence d'une inondation. Pour cela, il faut qu'il n'ait pas été affecté trop gravement. Il est donc nécessaire d'intégrer pleinement le risque d'inondation dans l'aménagement des territoires.

1. La vallée du Cher à Tours : de l'aménagement « prométhéen » à l'aménagement « icarien »

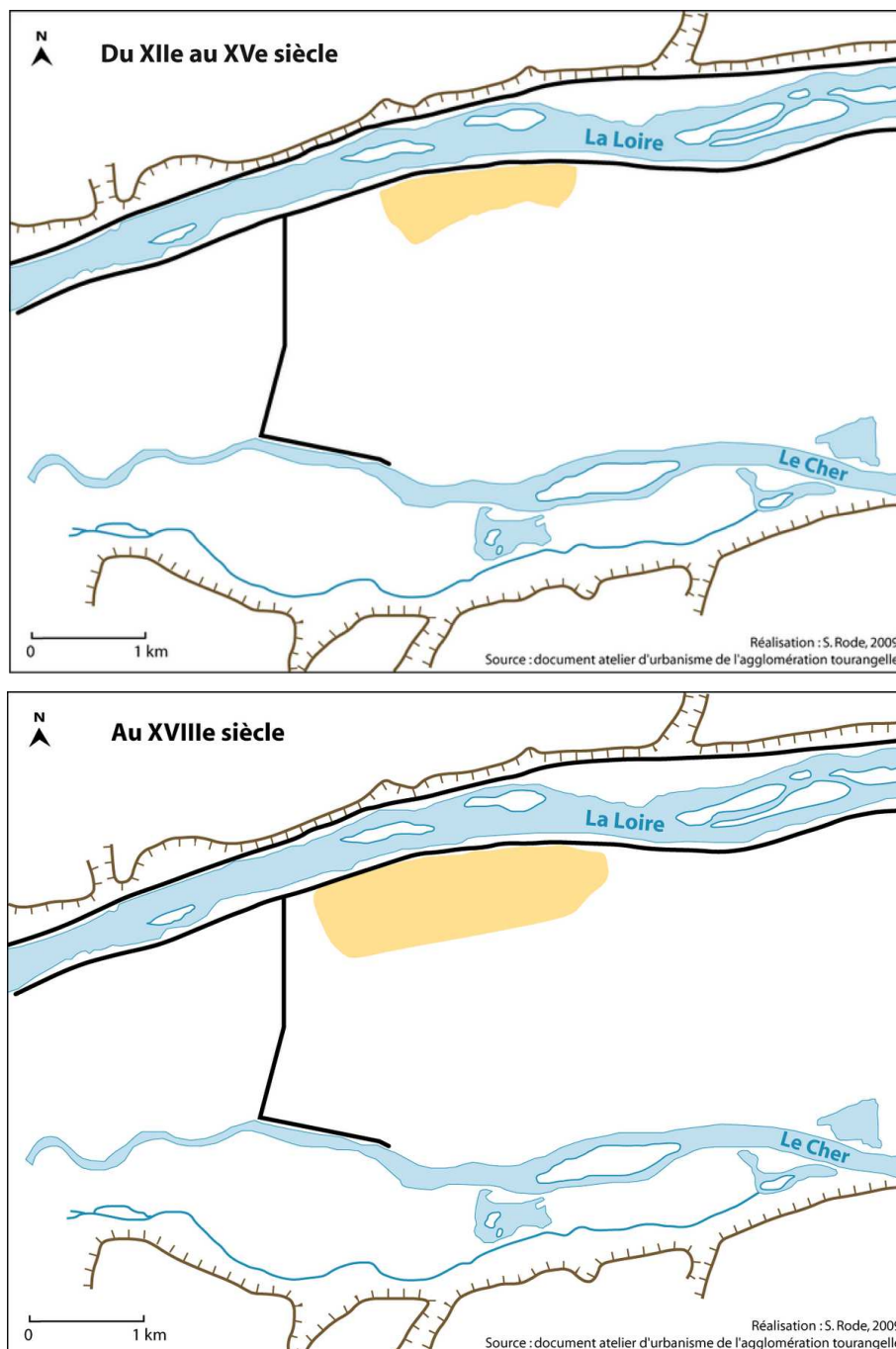
La distinction proposée par le sociologue Jean-Paul Bozonnet (1992) entre une vision « prométhéenne » du développement en montagne – désignant la propension à la conquête, à l'exploitation et à la maîtrise du milieu naturel – et une vision « icarienne » – désignant la volonté de préservation et d'adaptation au milieu – s'applique parfaitement aux cours d'eau.

L'exemple du Val de Cher au sein de l'agglomération tourangelle apparaît particulièrement symptomatique de la volonté actuelle d'intégrer l'inondabilité dans les projets d'aménagement urbain afin de faire de celle-ci un atout. Depuis 2000, un parc urbain où l'eau et l'inondabilité sont à dessein pensées comme centrales a été ouvert dans la plaine de la Gloriette. L'ambition est de valoriser ainsi cet espace inondable situé aux portes mêmes de la ville mais déclaré non urbanisable. Pourtant, si aujourd'hui l'urbanisation est ici impossible, incitant les responsables municipaux à définir des modes alternatifs de mise en valeur, il n'en a pas toujours été ainsi. Les espaces inondables voisins situés juste en amont ayant été le lieu de réalisation d'aménagements urbains lourds, la plaine de la Gloriette a longtemps été convoitée pour prolonger ces grands projets urbains vers l'Ouest. Il convient donc de s'attacher aux évolutions considérables qu'a connu le Val de Cher au fil du temps. Celles-ci sont en effet révélatrices des changements profonds intervenus au cours de la seconde moitié du XX^e siècle dans la nature des rapports entre l'aménagement urbain et les cours d'eau en général et le risque d'inondation en particulier. Le regard porté sur la nature et les cours d'eau a sensiblement évolué, retentissant ainsi directement sur l'aménagement urbain. Celui-ci, en tout temps, intègre et reflète en effet les idéologies dominantes. Jusqu'aux années 1990 dominait ainsi une idéologie prométhéenne de l'aménagement entretenant le rêve d'une nature modelée par le travail civilisateur de l'homme. Dans cette optique, les grandes opérations urbaines s'accompagnent d'interventions lourdes sur le milieu naturel, dont l'homme doit se rendre « comme maître et possesseur » pour reprendre l'expression du philosophe René Descartes. L'aménagement de la vallée du Cher à Tours ainsi que les grands projets qui y ont été menés ou projetés entre les années 1950 et 1990 en sont l'illustration parfaite.

1.1. La vallée du Cher à Tours : un espace à conquérir pour étendre la ville

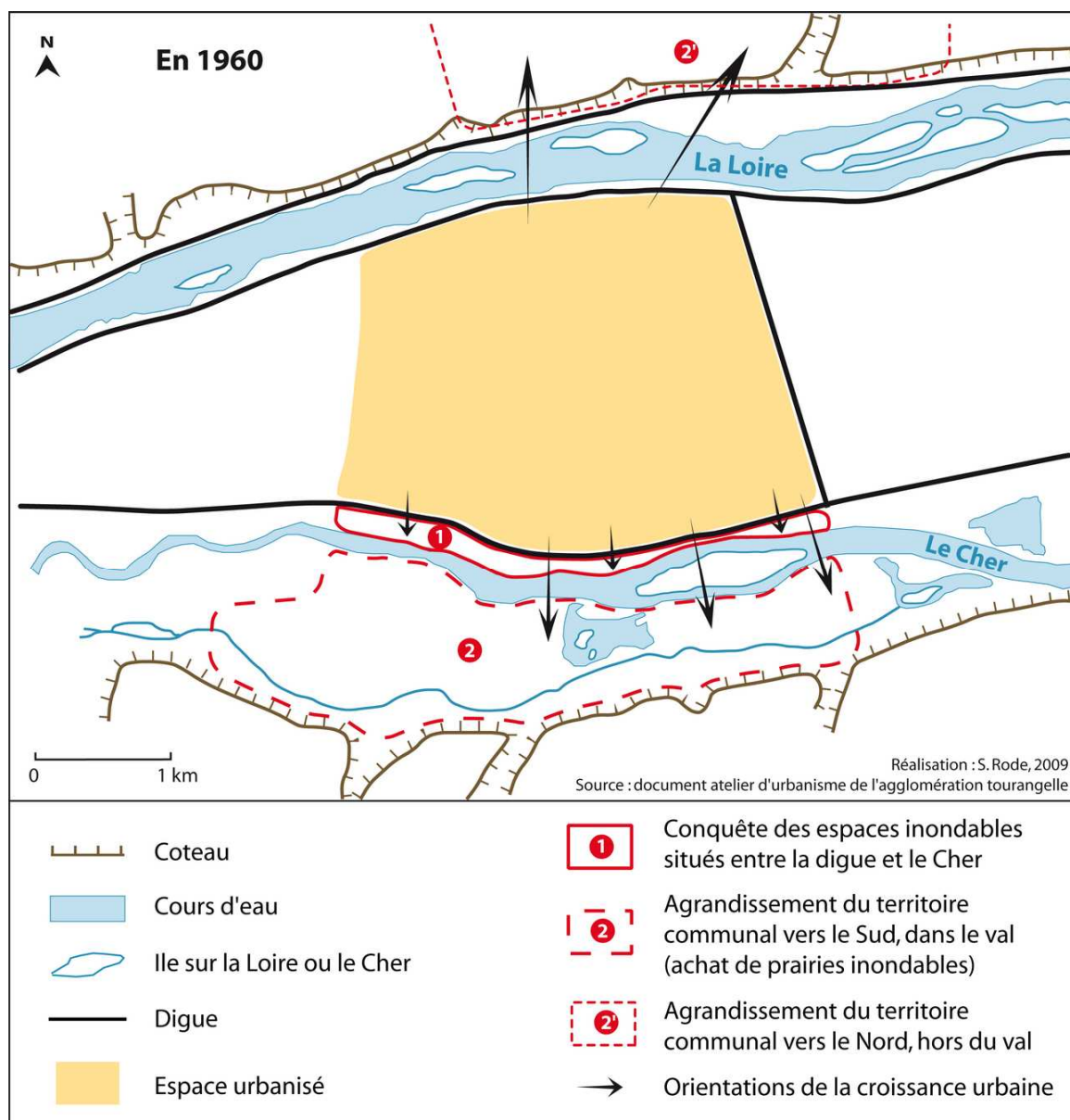
Tours s'est historiquement développée le long de la Loire, en rive gauche d'un fleuve dont la ville tirait parti de l'intensité des flux commerciaux qui ont animé la Loire jusqu'au milieu du XIX^e siècle (Dutour, Garnier *et alii*, 2001). Cette proximité avec le fleuve était rendue possible par un système de digues ancien mettant la ville à l'abri des crues de la Loire. En revanche, la ville a pendant longtemps tourné le dos au Cher et à son large lit majeur.

Figure 7.1 : Le développement de Tours au Moyen-Age et à l'époque moderne :
une ville riveraine de la Loire



Mais l'urbanisation du site initial de la ville se poursuivant, celle-ci se trouve au milieu du XX^e siècle à l'étroit entre les deux cours d'eau, la Loire au Nord, le Cher au Sud. En 1960, avec ses 1 030 hectares, en comprenant les espaces fluviaux non constructibles, Tours est alors l'une des villes chef-lieu les plus exiguës de France. Des réflexions sont donc engagées afin de surmonter cette exigüité du site. Jean Royer, élu maire de Tours en 1959, décide dans un premier temps la conquête des espaces situés entre la digue de rive droite du Cher et la rivière (fig. 7.2). Dans un second temps, Jean Royer choisit d'engager un processus de dilatation du territoire communal, au sein du val vers le Sud ; sur les coteaux et le plateau, donc hors du val, vers le Nord (fig. 7.2).

Figure 7.2 : Tours au début des années 1960 :
un site d'interfluve presque intégralement urbanisé à dépasser



Pour étendre le territoire communal dans le val, Jean Royer négocie la cession à Tours par les communes voisines de Saint-Avertin et Joué-les-Tours des prairies alluviales de la rive gauche du Cher (665 hectares cédés en octobre 1967). Ces espaces plans et presque totalement vides du Val de Cher doivent permettre la croissance urbaine vers le Sud et donc l'affranchissement de l'étroit carcan du site originel d'interfluve dans lequel la ville est alors cantonnée. Si ces espaces font figure de page blanche sur laquelle dessiner le nouveau visage de la ville, ils ne sont pourtant pas dénués de contraintes naturelles. N'étant pas protégés par un système de levées comparable à celui qui corsete la Loire, ils sont encore inondés chaque hiver. Aussi la question de la maîtrise de l'eau va-t-elle se révéler décisive pour l'aménagement du Val de Cher. L'extension de la ville ne pourra se faire qu'au prix de lourds travaux d'aménagement hydraulique. Dès l'origine, les projets urbains s'intègrent donc dans le cadre du rêve prométhéen d'un aménagement complet du Val de Cher visant à remodeler de fond en comble le milieu naturel afin de permettre l'extension urbaine. Un tel défi est inscrit par Jean Royer dans la continuité historique de l'épopée « d'une ville qui, « sise entre deux fleuves au cours contrasté, au régime [...] irrégulier, aux crues violentes et parfois surprenantes » (Royer, 1977), n'eut de cesse de lutter contre son envahissement par les flots pour survivre et d'exonder son territoire pour croître » (Dutour, Garnier *et alii*, 2001). L'ancienneté de cette « politique de grands travaux destinés à mettre hors d'eau le territoire de la ville » (Burnouf, 2000) a du reste été confirmée par les travaux récents des historiens et géoarchéologues.

Dès le début des années 1960, le Laboratoire National d'Hydraulique de Chatou, en lien avec le service de la navigation des ponts et chaussées, est chargé de mener les études hydrauliques préparatoires. Ces études tiennent compte du risque d'inondation en prenant en compte le débit des Plus Hautes Eaux Connues correspondant à la crue de juin 1856, soit 1690 m³/s. Mais l'approche du risque se fait exclusivement par le biais de l'aléa : conformément à la vision dominante à l'époque, il s'agit de maîtriser au mieux le cours d'eau par des aménagements lourds afin de se mettre à l'abri d'une inondation et de pouvoir développer la ville sans entrave. En 1962, une première phase d'aménagement est ainsi réalisée en rive droite du Cher par remblaiement entre l'ancienne et la nouvelle digue : le quartier de grands ensembles des Rives du Cher – cinquante-six hectares, 2500 logements – voit le jour (fig. 7.3 et photo 7.1) ainsi que la Zone Industrielle du Menneton – trente hectares (fig. 7.3). Il faut y ajouter, en rive gauche, le quartier des Fontaines et un lac artificiel de quinze hectares (lac de la Bergeonnerie, fig. 7.3).

Figure 7.3 : La première étape de l'urbanisation de la vallée du Cher à Tours :
conquête et aménagement de prairies inondables au Sud de Tours



Le Val de Cher, archétype de l'aménagement prométhéen : un milieu à maîtriser pour y développer la ville

- Le Cher** Un cours d'eau recalibré, au tracé totalement redessiné
- Digue de protection contre les crues du Cher ou remblai destiné à porter les terrains à urbaniser au-dessus des plus hautes eaux connues
- | Barrage visant à réguler les débits du Cher
- Aménagements réalisés entre 1962 et 1971 (grands ensembles, zone industrielle et équipements divers)

Conception et réalisation : S. Rode, 2008
Sources : carte IGN de Tours au 1/25 000e,
document atelier d'urbanisme de l'agglomération tourangelle

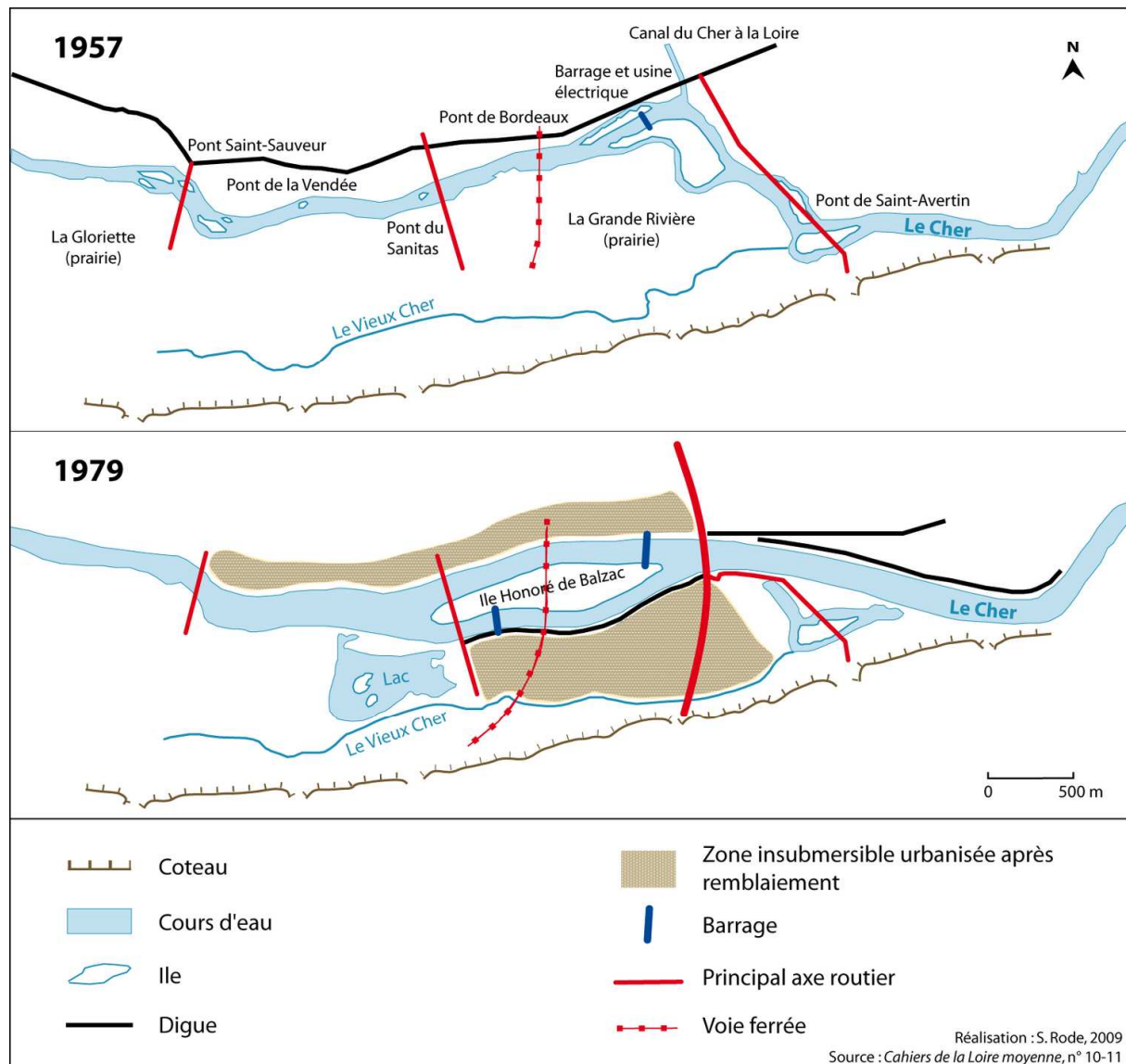
Photo 7.1 : Le quartier des Rives du Cher (rive droite),
premier né du projet d'aménagement du Val de Cher impulsé par Jean Royer



Photographie : Sylvain Rode, 2007

En 1965 est défini un vaste schéma de protection contre les crues du Cher et de travaux hydrauliques visant à canaliser ce cours d'eau. Le 1^{er} avril 1968, le préfet d'Indre-et-Loire délivre l'arrêté autorisant les travaux d'endiguement, de terrassements et de barrages nécessaires à l'aménagement hydraulique du lit du Cher sur un nouveau tracé. Aussi le cours du Cher est-il rectifié, élargi à environ 200 mètres et approfondi selon une pente régulière. Il est par ailleurs canalisé par la construction de digues étanches sur la plus grande partie de son cours (le nouveau profil du Cher est délimité par deux digues de quatre à sept mètres de hauteur présentant une garde de 1,50 mètre par rapport à la ligne d'eau de la crue de juin 1856) et des barrages sont construits afin de conserver un lit constamment en eau dans la traversée de l'agglomération. Le lit du ruisseau du Vieux Cher est lui aussi rectifié tandis que le ruisseau le Filet est dévié. C'est donc tout un tronçon de cours d'eau qui est véritablement mis au pas (fig. 7.4).

Figure 7.4 : L'aménagement du lit du Cher à Tours :
un tronçon de rivière mis au pas



L'ensemble de ces travaux devait permettre de dégager 360 hectares de terrains constructibles. Suite à ces travaux, 280 hectares ont été aménagés, accueillant les logements (5000) et les divers équipements (parc des expositions, équipements sportifs, parc Honoré de Balzac, cf. fig. 7.3) nécessaires au développement de la ville dans une période de forte croissance économique et démographique des années 1960 et début 1970. Mais le fléchissement du dynamisme économique de la ville de Tours à la fin des années 1970 n'a pas permis la poursuite de l'opération d'aménagement du Val de Cher selon le calendrier originel. Il faut attendre 1987 pour que reprenne cette opération avec le lancement du Parc Technologique en rive gauche du Cher dans la continuité des aménagements précédents (fig. 7.5).

Figure 7.5 : La seconde étape de l'urbanisation de la vallée du Cher à Tours :
du technopôle au quartier des Deux Lions



Le Val de Cher, archétype de l'aménagement prométhéen : un milieu à maîtriser pour y développer la ville

- Le Cher** Un cours d'eau recalibré, au tracé totalement redessiné
- Digue de protection contre les crues du Cher ou remblai destiné à porter les terrains à urbaniser au-dessus des plus hautes eaux connues
- | Barrage visant à réguler les débits du Cher
- Aménagements réalisés entre 1962 et 1971 (grands ensembles, zone industrielle et équipements divers)
- Aménagements réalisés entre 1987 et 1998 : technopôle, rebaptisé quartier des Deux Lions, comprenant notamment une université **U**
- Extension récente du quartier des Deux Lions comprenant notamment un multiplex **M**
- Extension en cours du quartier des Deux Lions (centre commercial, bureaux et logements)

Conception et réalisation : S. Rode, 2008
Sources : carte IGN de Tours au 1/25 000e,
document atelier d'urbanisme de l'agglomération tourangelle

Le terrain se trouvant entre quarante-cinq et quarante-six mètres NGF, il convient là aussi de mettre en œuvre des travaux de protection contre les crues du Cher. Le système retenu pour cette mise hors d'eau, comme pour les tranches d'aménagement réalisées durant

les années 1960, consiste en la réalisation d'une digue étanche couplée avec un remblaiement partiel de la zone endiguée permettant une évacuation des eaux pluviales de l'aménagement vers le Vieux Cher et la construction des voies et bâtiments à un niveau supérieur à celui de la nappe en période de hautes eaux. Après remblaiement (trois millions de mètres cubes de remblais !), l'altitude de ces terrains se situe entre cinquante et cinquante-et-un mètres NGF.

Devant l'évolution de la conjoncture et l'échec du concept monolithique de technopôle (conçu uniquement comme un parc spécialisé dans les activités de haute technologie, excluant ainsi une certaine pluralité de fonctions), la ville de Tours a décidé de réorienter le projet afin de privilégier une mixité de fonctions plus importante, notamment en y développant des logements (photo 7.2 et fig. 7.5).

Photo 7.2 : Au bord du Cher (rive gauche),
petit habitat collectif récent du quartier des Deux Lions

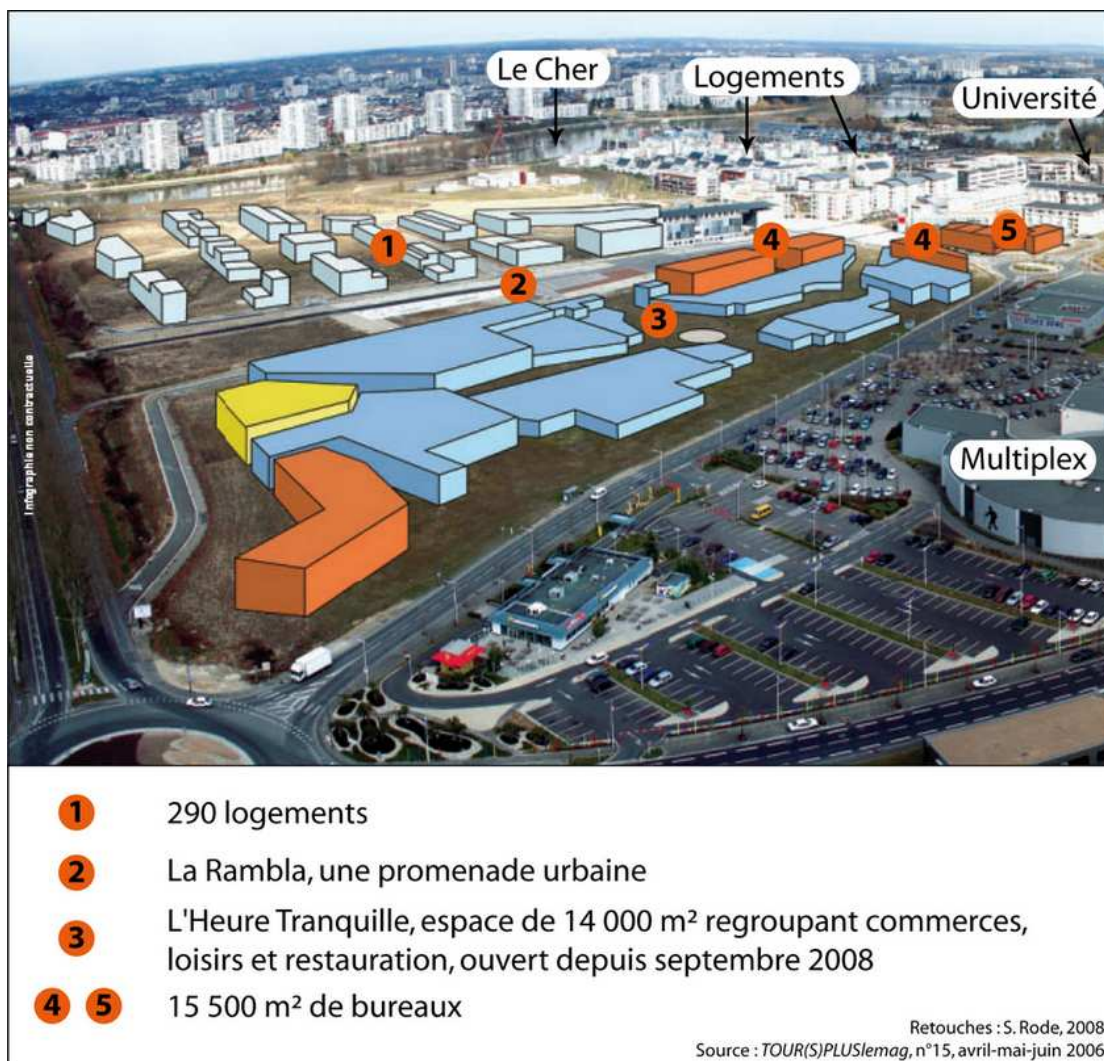


Photographie : Sylvain Rode, 2007

L'objectif est d'en faire un véritable quartier urbain. Du technopôle de la vallée du Cher, on passe au quartier des Deux Lions, lequel est étendu afin d'accueillir de grands équipements (multiplex, bowling), des bureaux (la communauté d'agglomération, Tour(s)plus, y a installé ses locaux, tout comme nombre d'entreprises). En 2007, environ 2500 personnes habitaient ce quartier, tandis que 2000 personnes venaient y travailler chaque jour et 5500 y étudier. L'extension de ce quartier se poursuit actuellement (photo 7.3 et fig. 7.5), avec pour ambition

de conforter la tendance à la pluralité des fonctions déjà esquissée depuis le début des années 2000 et de constituer un quartier « vert », se distinguant par sa qualité environnementale (toitures végétalisées, normes HQE, utilisation domestique des énergies renouvelables, récupération des eaux de pluies drainées par des noues...).

Photo 7.3 : L'extension en cours du quartier des Deux Lions :
conforter la pluralité des fonctions

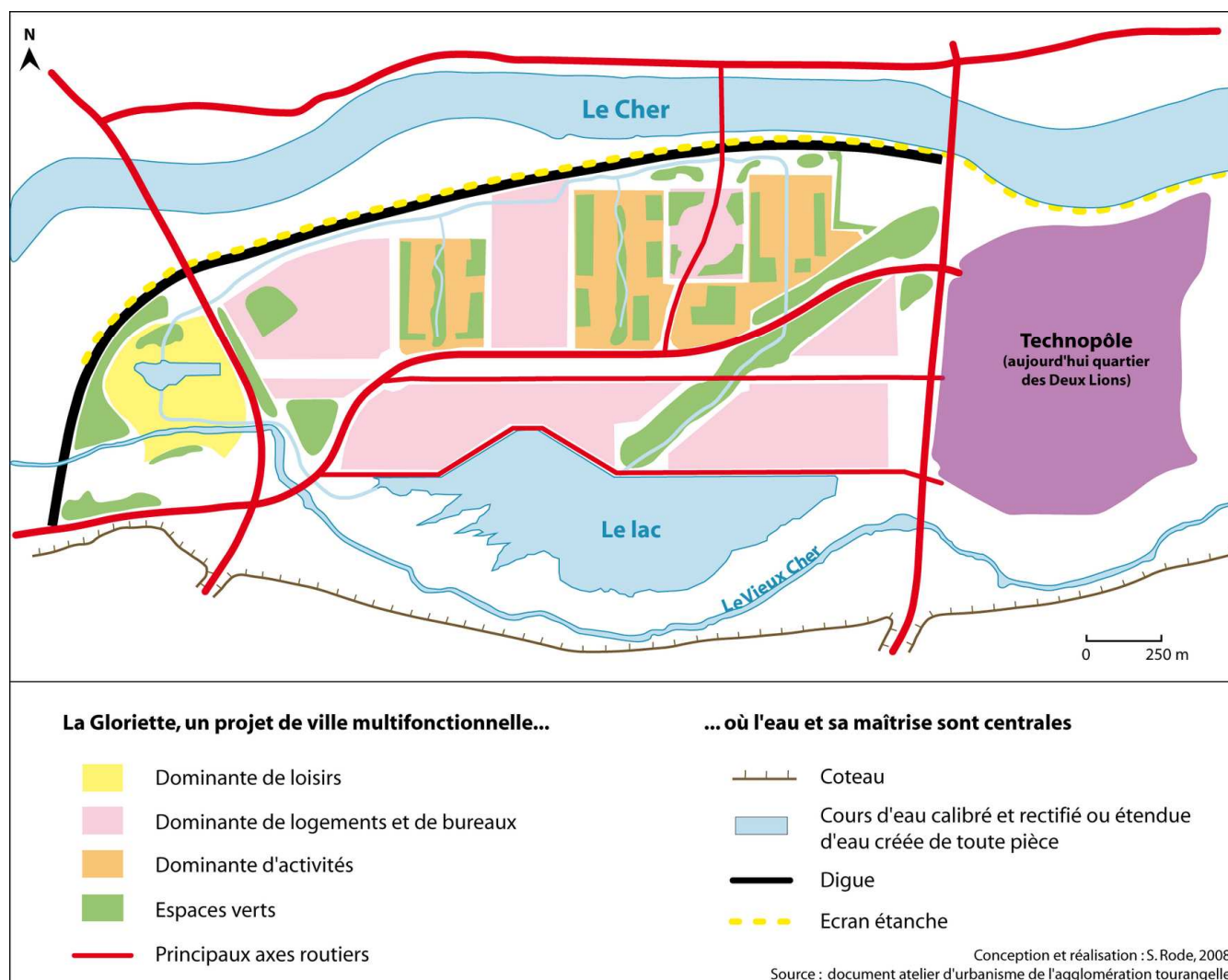


1.2. La Gloriette, dernier avatar de l'aménagement du Val de Cher : du projet de « ville lacustre » au « poumon vert de l'agglomération »

Si les aménagements en zone inondable dans la vallée du Cher ont donc été considérables depuis le début des années 1960, le projet d'aménagement esquissé alors allait au-delà en prévoyant également l'urbanisation de la plaine de la Gloriette, vaste espace

agricole inondable de 180 hectares situé dans la continuité des aménagements ayant vu le jour en rive gauche du Cher depuis le milieu des années 1960. Ce projet devait constituer le dernier maillon de l'aménagement du Val de Cher dans l'agglomération tourangelle, une forme d'aboutissement. Dès 1990, les lignes directrices du projet sont définies. Il s'agirait de bâtir une ville où seraient omniprésents les espaces verts (plus de 50 % de la superficie du projet) et aquatiques (un lac, deux canaux centraux et un canal périphérique, la rivière ; cf. fig. 7.6).

Figure 7.6 : Le projet d'aménagement de la Gloriette : vers une « ville amphibie » ?



L'objectif est alors d'accueillir dans cette « ville amphibie » entre 6000 et 7000 habitants ainsi qu'un certain nombre d'activités économiques. C'est dire l'augmentation de la vulnérabilité qu'occasionnerait la réalisation de ce projet, puissamment appuyé par Jean Royer. Là encore, comme dans les projets précédents, la maîtrise de l'eau s'avère une donnée

essentielle : une digue étanche de 2600 mètres de long est ainsi projetée entre le Pont de Saint- Sauveur et le Pont aux Oies (fig. 7.6). Comme pour le technopôle, il est prévu d'utiliser conjointement endiguement et remblaiement afin de mettre cet espace à l'abri des crues.

Pourtant, depuis la fin des années 1980, des voix commencent à s'élever pour critiquer l'aménagement en cours du technopôle en zone inondable. Alors que les projets précédents n'avaient suscité aucune critique liée au risque d'inondation et à sa gestion structurelle, il n'en est plus de même. Le regard porté sur le risque et l'aménagement des espaces inondables change. Le rapport Chapon de 1979, actualisé en 1989, préconise de limiter fortement l'urbanisation des zones inondables. C'est dire si le projet urbain de la plaine de la Gloriette se situe en totale contradiction avec ce paradigme émergent. Le 4 mars 1994, en refusant le Schéma Directeur de l'Agglomération Tourangelle, le Préfet signifie que la Gloriette n'est pas urbanisable (fig. 7.7). Une telle décision apparaît logique compte tenu de l'inflexion nationale de la politique de lutte contre les inondations qui s'opère au même moment. Contrairement aux ambitions de Jean Royer, la plaine de la Gloriette ne pourra donc pas être urbanisée. L'opération d'aménagement urbain qui devait constituer l'aboutissement monumental du grand projet urbain royeriste dans la vallée du Cher est mise en échec. La vision prométhéenne de l'aménagement a vécu. L'échec de l'urbanisation de la Gloriette en constitue un symbole.

Désormais, les préoccupations environnementales conduisent à faire du risque d'inondation une donnée essentielle de l'aménagement des territoires. Aussi un autre usage de ces terrains non urbanisables a-t-il dû être défini. « L'inondabilité devient un atout alors, en obligeant à une utilisation extensive du lieu » (Dutour, Garnier *et alii*, 2001). La nouvelle équipe municipale élue en 1995, avec à sa tête le socialiste Jean Germain, décide d'en faire un espace de nature et de loisirs au sein de l'agglomération (fig. 7.7). L'eau doit en constituer le fil directeur afin de faire écho au caractère inondable du lieu.

Figure 7.7 : Le dernier acte de l'aménagement de la vallée du Cher à Tours



Le Val de Cher, archétype de l'aménagement prométhéen : un milieu à maîtriser pour y développer la ville

- Le Cher** Un cours d'eau recalibré, au tracé totalement redessiné
- Digue de protection contre les crues du Cher ou remblai destiné à porter les terrains à urbaniser au-dessus des plus hautes eaux connues
- | Barrage visant à réguler les débits du Cher
- Aménagements réalisés entre 1962 et 1971 (grands ensembles, zone industrielle et équipements divers)
- Aménagements réalisés entre 1987 et 1998 : technopôle, rebaptisé quartier des Deux Lions, comprenant notamment une université **U**
- Extension récente du quartier des Deux Lions comprenant notamment un multiplex **M**
- ← Extension en cours du quartier des Deux Lions (centre commercial, bureaux et logements)

La Gloriette, dernier avatar de l'aménagement du Val de Cher : du projet de "ville lacustre" au "poumon vert"

- La Gloriette : un vaste projet d'aménagement urbain (180 ha à urbaniser) prévu pour débuter en 1996 mais abandonné pour cause d'exposition au risque d'inondation...
- ... aujourd'hui limité à un espace de nature et de loisirs plus restreint (40 ha, ouvert depuis 2000)...
- G ... et à un golf compact (10 ha, ouvert depuis 2007)
- Itinéraire cyclable "La Loire à Vélo" connectant ces nouveaux quartiers à un mode de circulation douce, axé sur la découverte des milieux

Conception et réalisation : S. Rode, 2008
Sources : carte IGN de Tours au 1/25 000e, document atelier d'urbanisme de l'agglomération tourangelle

Développé sur environ quarante hectares, le parc de la Gloriette constitue aujourd'hui un « poumon vert de l'agglomération⁶⁸ » destiné aux loisirs. Les photographies ci-dessous l'illustrent (photo 7.4 et 7.5). Un golf compact de dix hectares, ouvert depuis septembre 2007, vient compléter cette fonction (fig. 7.7).

Photo 7.4 : Jardin potager ouvert au public dans la plaine de la Gloriette



Photographie : Sylvain Rode, 2007

Photo 7.5 : Jeux pour enfants dans la plaine de la Gloriette ;
au fond, le quartier des Deux Lions



Photographie : Sylvain Rode, 2007

⁶⁸ *Tour(s)pluslemag*, n° 21, octobre-novembre-décembre 2007

Le potager est emblématique de la nouvelle fonction du lieu et des objectifs qui lui sont assignés. S'il s'agit certes d'un lieu de promenade et de détente, sa fonction pédagogique est affirmée avec force : sensibiliser les enfants à la nature et à sa protection. Celui-ci accueille en effet nombre de manifestations (fête du recyclage des déchets, marcher bio...) et des animations destinées aux écoles. « Chaque année, 1500 à 2000 enfants y suivent des ateliers pédagogiques sur le thème de l'eau, du vent, de la nature, des déchets, de la culture des plantes potagères et de l'initiation à l'art dans le paysage. Depuis 2005, deux centres de loisirs viennent chaque semaine cultiver des parcelles mises à disposition.⁶⁹ »

Le parc urbain de la Gloriette est donc bien loin du projet initial d'urbanisation monumentale ! La réorientation de l'aménagement de cet espace sous l'aiguillon de la prévention du risque d'inondation est nette, révélant de nouveaux modes d'articulation entre risque et aménagement ainsi qu'entre nature et aménagement.

L'exemple tourangeau illustre donc le passage de la volonté de modeler le milieu naturel (contrôler les cours d'eau et ainsi supprimer le risque) pour le mettre au service du développement de la ville – sous les mandats de Jean Royer – à une vision plus naturaliste et patrimoniale, qui intègre le risque d'inondation comme une donnée irréductible, avec laquelle doit composer l'aménagement d'un territoire – depuis Jean Germain. Mais ce passage s'est fait sous la contrainte réglementaire (PIG et PPR), qui a obligé la municipalité à réorienter son projet initial pour la Gloriette et à promouvoir une vision différente des territoires inondables. Une telle réorientation est également emblématique du tournant souligné par Marc Dumont – à partir de l'analyse des cas de Tours et Orléans – de la métropolisation socio-environnementale (Dumont, 2005).

Bien d'autres communes ont pris acte de ces évolutions et réorienté de manière significative – bien que sous des formes différentes – leur politique d'aménagement et de développement local.

⁶⁹ www.tours.fr

2. Le risque d'inondation, un atout pour promouvoir un autre aménagement des territoires

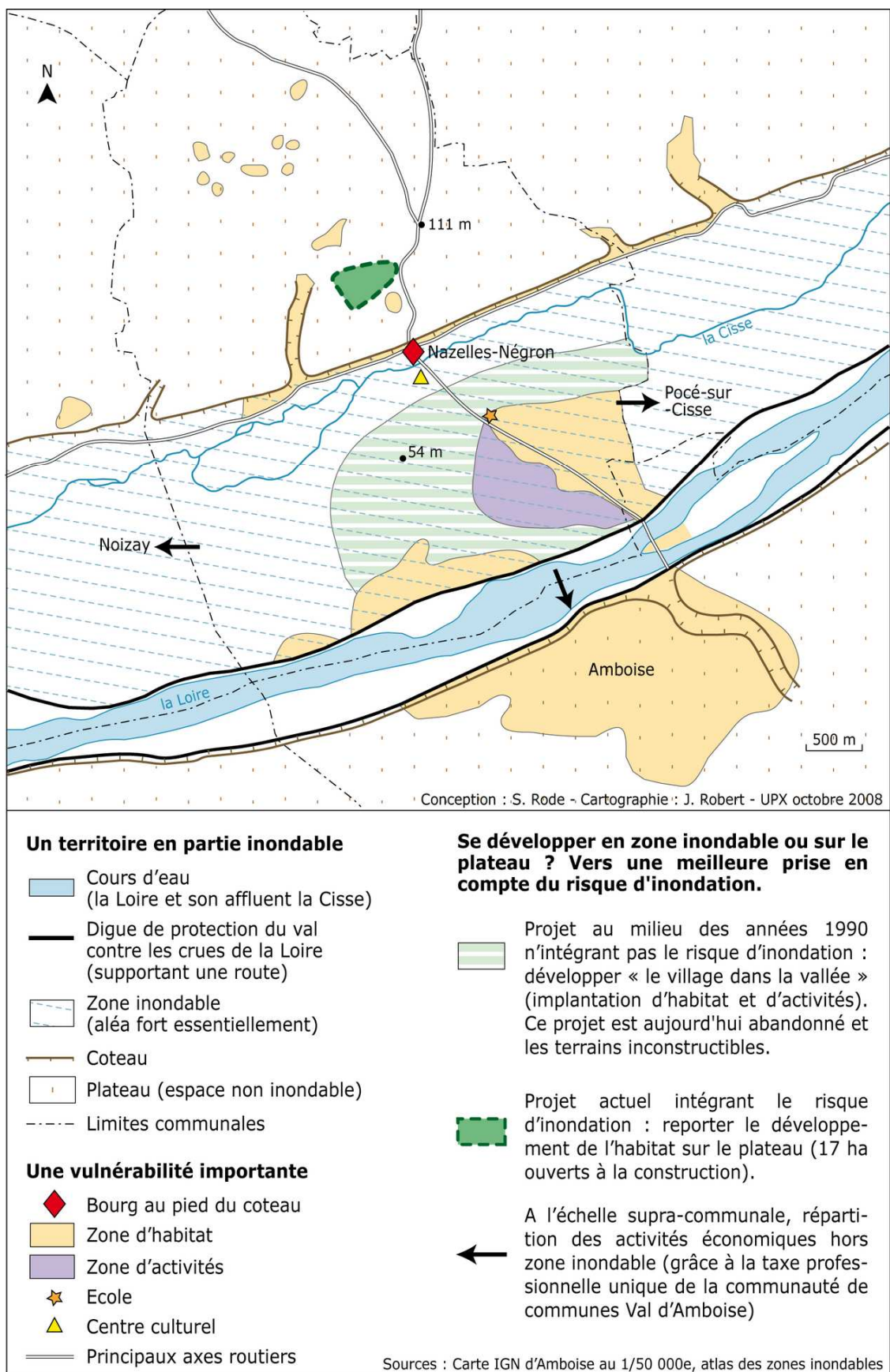
Un certain nombre de communes, si elles se sont d'abord opposées avec force aux mesures préventives de l'Etat, ont progressivement intégré la logique préventive dans l'aménagement de leur territoire. Nous avons déjà évoqué le volontarisme d'Orléans à cet égard, sa volonté de parvenir à concilier développement urbain et prévention du risque d'inondation (chapitre 6). D'autres communes ont, elles aussi, repensé de manière substantielle leurs modes de développement et d'aménagement afin de les rendre compatibles avec le risque d'inondation. Elles s'efforcent ainsi, selon diverses modalités, d'intégrer l'inondabilité dans leurs projets d'aménagement afin de faire de celle-ci un atout et non plus une entrave au développement communal.

2.1. De la vallée au plateau : orienter le développement hors des zones inondables

Les communes qui ne sont pas totalement inondables sont moins fortement contraintes que celles dont la totalité du territoire est exposé. Elles ont en particulier la possibilité de réorienter leur développement hors de la zone inondable, en privilégiant la partie du territoire communal située sur le plateau. Même si cette solution peut paraître s'imposer naturellement, elle constitue bien souvent un véritable infléchissement dans la mesure où nombre de ces communes ont privilégié, sur le temps long comme au cours des dernières décennies, un développement urbain dans les espaces inondables du lit majeur de la Loire.

C'est ce choix de reporter le développement urbain futur sur le plateau qui a été fait à Nazelles-Négron, commune de l'agglomération d'Amboise en Indre-et-Loire comptant 3700 habitants et dont la moitié du territoire est inondable. Comme l'indique la figure 7.8, le développement de la commune était depuis longtemps centré sur la vallée de la Loire. L'essentiel de l'habitat, des zones d'activités ainsi que des équipements communaux (l'école en particulier) sont ainsi situés en zone inondable.

Figure 7.8 : L'évolution de la stratégie de développement de Nazelles-Négron face à la nécessaire maîtrise de l'usage des sols en zone inondable



Au milieu des années 1990, au moment de l'adoption du PIG, la municipalité souhaitait accroître l'occupation du val inondable avec son projet de « village dans la vallée ». Elaboré par l'Atelier d'urbanisme de Tours, ce projet illustre bien le peu de cas qui était fait du risque d'inondation dans les projets d'urbanisme à l'époque. L'aménagement se faisait alors au mépris du risque d'inondation, aucune réglementation contraignante n'obligeant les responsables locaux à sa prise en compte. Pourtant, les choses changent à partir de 1995 et l'adoption du PIG. Le projet de « village dans la vallée » a en effet été bloqué par l'application de la nouvelle politique préventive de l'Etat. Après une phase de contestation de cette politique et quelques concessions obtenues (notamment au sujet du groupe scolaire, en partie construit sur pilotis en zone inondable, cf. chapitre 3), les responsables municipaux ont décidé d'abandonner purement et simplement ce projet. Ils ont estimé préférable de réviser le PLU afin d'ouvrir à la construction des espaces jusque là classés non constructibles sur le plateau (fig. 7.8).

Si la réorientation demeure trop modeste pour parler de glissement du centre de gravité de la commune de la vallée vers le plateau, elle témoigne néanmoins d'une réelle prise de conscience de la nécessité de ne pas accroître la vulnérabilité en zone inondable. Par ailleurs, la commune a accepté sans trop de réticences de renoncer à attirer de nouvelles entreprises sur son territoire dans la mesure où elle fait partie d'une communauté de communes dotée d'une Taxe Professionnelle Unique. Cela lui permet de ne pas être trop pénalisée par le blocage de l'urbanisation du cœur de son territoire.

Dans le Loiret, plusieurs communes ont fait un choix comparable à celui de Nazelles-Négron. C'est le cas notamment d'Olivet et de Cléry-Saint-André. Comme le souligne l'adjoint chargé des risques à Cléry, « *on s'est tourné résolument vers le plateau, vers la Sologne, pour notre développement* » (entretien du 24 avril 2006). Pourtant, le cas de cette commune diffère de celui de Nazelles dans la mesure où l'essentiel du développement urbain s'est ici effectué sur le plateau. Le val inondable est très peu occupé. L'application de la politique de prévention du risque d'inondation n'entraîne donc pas une remise en cause radicale du mode de développement spatial de la commune. Néanmoins, il faut une volonté politique ferme pour s'opposer aux sollicitations visant à construire dans le val inondable. Les responsables politiques sont très clairs à cet égard : « *Nous avons tenu ferme (et continuerons encore) contre les sollicitations qui essayaient de contourner le caractère non aedificandi de la zone inondable* » (entretien du 6 octobre 2008 avec l'adjoint chargé des risques). Cléry est un bon exemple de commune intégrant le risque d'inondation dans sa stratégie de

développement et d'aménagement. Le risque n'y est pas considéré comme une contrainte extérieure entravant le bon aménagement du territoire, mais comme une propriété intrinsèque du territoire avec laquelle il est nécessaire de composer. « *Nous essayons de faire en sorte que la commune de Cléry-Saint-André reste l'exemple d'une ville influencée par le risque d'inondation, gardant en mémoire ce que la Loire a fait dans le passé et restant parfaitement consciente de ce qu'elle nous fera dans l'avenir en matière de crues* » (entretien du 6 octobre 2008 avec l'adjoint chargé des risques). L'aménagement et le développement de la commune sont donc indissociables du risque d'inondation.

Cette réorientation partielle du développement ne pose ici pas de problème fondamental dans la mesure où seule une partie du territoire est inondable. En revanche, les communes dont la totalité du territoire est inondable sont plus fortement contraintes et doivent faire preuve de plus d'imagination et de créativité pour trouver des solutions adaptées à leur situation.

2.2. De l'étalement urbain au développement urbain contenu : vers un centre-ville plus dense

La prévention du risque d'inondation, à travers un meilleur contrôle de l'urbanisation en zone inondable, peut contribuer à un développement urbain plus économe en espace, conformément aux objectifs définis par la loi SRU⁷⁰ et ainsi favoriser un développement urbain plus durable.

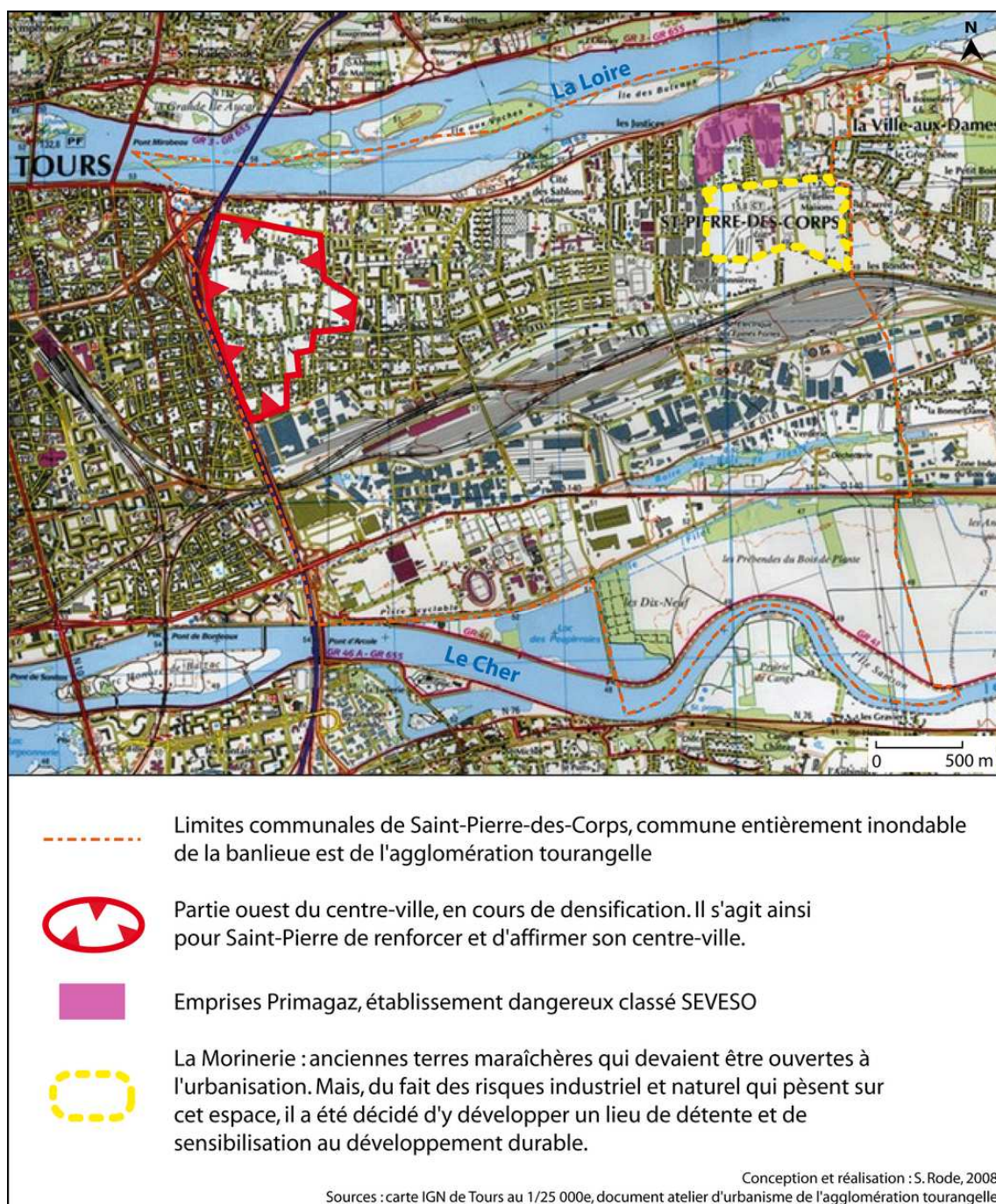
La commune de Saint-Pierre-des-Corps en est une bonne illustration. Dans un premier temps, les édiles de cette commune ont envisagé le risque d'inondation et sa prise en compte comme un facteur remettant en cause de manière brutale le modèle territorial officiel auxquelles elles étaient attachées. Aujourd'hui, le risque est envisagé d'une manière très différente. La municipalité a compris que la prise en compte du risque d'inondation dans la politique d'aménagement communal pouvait être une chance en permettant à la commune de se développer différemment. Les propos du maire en témoignent : « *il faut se saisir d'une contrainte nouvelle pour voir comment on va pouvoir rebondir. La contrainte inondation nous oblige à penser autrement notre développement* » (entretien du 18 août 2005). Le

⁷⁰ Loi relative à la « solidarité et au renouvellement urbain » n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

modèle territorial officiel corpopétrussien s'est donc transformé sous l'aiguillon de la nécessaire prise en compte du risque. Quels choix ont été faits ?

Dans le cadre des négociations menées avec l'Etat après l'adoption du PIG pour trouver une solution au conflit qui les opposait, le principe du transfert des densités a été retenu. Cela revenait à densifier le centre-ville et à abandonner les projets d'urbanisation de parcelles situées en périphérie du territoire communal (fig.7.9).

Figure 7.9 : L'adaptation de l'aménagement du territoire de Saint-Pierre aux risques :
le principe de transfert des densités



L'équipe municipale souhaitait en effet doter Saint-Pierre d'un centre-ville plus consistant et donc plus structurant pour le tissu urbain de cette commune de la banlieue de Tours. Cette priorité donnée à la densification du centre-ville, dans la partie ouest de la commune jusque là composée d'un tissu urbain peu dense (fig. 7.9), est explicitement inscrite par la responsable de l'urbanisme dans le cadre des exigences de compacité urbaine accrue affirmées par la loi SRU.

L'opération « cœurs d'îlot » devait permettre cette densification du centre-ville avec 30 % d'emprise au sol sur la totalité du périmètre concerné et non plus à l'échelle de la parcelle. En effet, cet espace est constitué d'anciens jardins ouvriers très morcelés. Ces petites parcelles auraient donc interdit tout développement si ce principe n'avait pas été adopté. Les opérations immobilières, menées par des promoteurs privés, sont aujourd'hui terminées. Le principe retenu est celui de la maison de ville, respectant les prescriptions du PPR (constructions surélevées de cinquante centimètres par un vide sanitaire, existence d'une pièce de vie avec accès au-dessus des Plus Hautes Eaux Connues). L'espace public occupe un tiers de ces espaces. Pourtant, l'architecture de ce quartier apparaît relativement classique. En dépit des adaptations architecturales prescrites par le PPR, nous sommes encore loin d'une réelle démarche innovante en matière d'architecture en zone inondable. Les propos de la responsable de l'urbanisme ne sont donc encore qu'un vœu pieu : *« l'inondabilité est un élément de l'identité de Saint-Pierre, elle est assumée et doit se lire dans l'architecture »* (entretien du 28 octobre 2004). Cette lisibilité demeure pour le moment bien faible. Seul un œil averti décèlera les adaptations architecturales dans ces nouveaux quartiers du centre-ville de Saint-Pierre. Pourtant, toutes les adaptations à l'inondabilité ne sont pas visibles extérieurement. C'est le cas en particulier des réseaux électriques. Dans le lotissement Bel-Air par exemple, le réseau a été conçu « en parapluie », c'est-à-dire que les prises sont alimentées par le haut. Ce type de réseau est beaucoup moins vulnérable à l'inondation qu'un réseau classique. De nombreux autres moyens de réduction de la vulnérabilité des logements aux inondations peuvent être utilisés (matériaux d'isolation et revêtements notamment). Mais pour l'instant, ces moyens sont peu mis en œuvre. La phase de réflexion sur ces techniques innovantes est toujours en cours. En Loire moyenne, la DIREN Centre réfléchit sur ce point.

Si la partie ouest de la commune a ainsi pu être densifiée grâce à cette opération « cœurs d'îlot », et ce conformément à la volonté affichée par la municipalité d'affirmer le centre-ville, des espaces périphériques à l'Est de la commune se retrouvent en revanche totalement inconstructibles. Cette inconstructibilité est d'autant moins contestable qu'outre la servitude du PPR liée au risque d'inondation, une servitude SEVESO pèse également sur cet

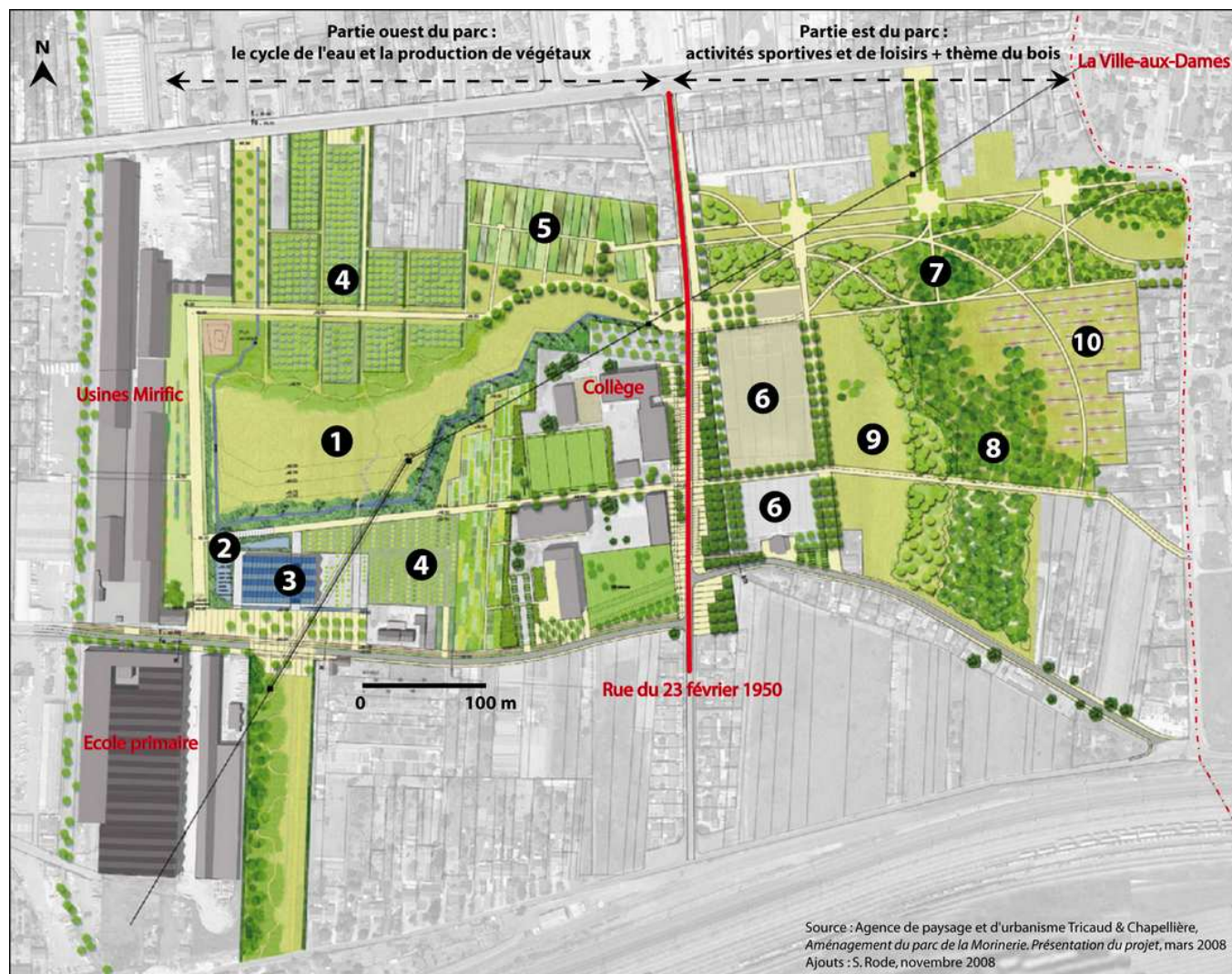
espace du fait de la présence de Primagaz (fig. 7.9). Cette situation a conduit à geler la mutation des parcelles maraîchères du quartier et a entraîné une prolifération des friches végétales. Une réflexion est donc engagée depuis une dizaine d'années déjà sur le devenir d'un vaste espace de trente hectares d'anciennes terres maraîchères bordé de quartiers résidentiels et industriels (lieu-dit « la Morinerie », fig. 7.9). Les responsables municipaux souhaitent, de manière explicite, « *faire de l'inondabilité un élément de l'identité de la commune, inscrire la commune dans une perspective de développement durable avec un centre-ville plus compact, et des périphéries non urbanisées, où seront développés des espaces verts, de loisirs, et consacrés aux énergies nouvelles* » (entretien du 18 août 2005 avec le maire). La réflexion sur le risque d'inondation a ainsi amené la commune à réfléchir autrement sur la question de l'eau en général. Le souhait qui a émergé est de « *faire en sorte que la question de l'eau ne soit pas seulement vécue comme négative, mais aussi positive* » (entretien du 18 août 2005 avec le maire). La combinaison d'eau et de verdure sur ce site est ainsi perçue comme un atout pour promouvoir un développement urbain plus durable.

Le projet finalement retenu vise à constituer à la fois un lieu de détente et de sensibilisation sur le thème du développement durable, de l'inondabilité et du patrimoine ligérien à l'échelle de l'agglomération tourangelle. Le parc de la Morinerie a ainsi pour ambition de révéler et de valoriser l'activité humaine au cœur d'un site naturel de varenne (paysage, pôle industriel, groupes scolaires, unité de production horticole), de sensibiliser le public à la proximité et l'impact de la Loire (pédagogie et scénographie sur le cycle de l'eau, la faune et la flore et création d'un pôle sur la thématique du développement durable). Ce projet intègre la réalisation d'un maillage de nouveaux axes de circulations douces en lien avec les chemins de grande randonnée le long du Cher (au Sud du parc de la Morinerie) et l'itinéraire « Loire à vélo », qui passe à quelques centaines de mètres au Nord du parc.

Le parc de la Morinerie dans son ensemble couvre un territoire de près de trente hectares. Il s'organise en deux îlots distincts mais étroitement reliés (fig. 7.10). Côté ouest, entre les usines Mirific et la rue du 23 février 1950, il s'agit d'un parc à l'esthétique contemporaine, animé par la gestion du cycle de l'eau et dédié à la mise en scène de différents types de production de végétaux et à l'histoire du quartier : production horticole à travers les serres et les pépinières, jardins pédagogiques illustrant les anciennes pratiques maraîchères, jardins familiaux. Côté est, entre la rue du 23 février 1950 et la Ville-aux-Dames, le Parc est dédié aux activités sportives et de loisirs (terrains de sport, aire de rollers, randonnée...) tout en développant le thème du bois dans ses aspects environnementaux (reconstitution des boisements endogènes de la plaine alluviale) mais aussi dans ses aspects de production

(constitution de collections mettant en situation les différents types de boisements et d'essences en fonction de leur utilisation dans les domaines de la construction, de la menuiserie...).

Figure 7.10 : Le parc de la Morinerie à Saint-Pierre-des-Corps :
un aménagement intégrant et valorisant l'inondabilité du site



Source : Agence de paysage et d'urbanisme Tricaud & Chapellière,
Aménagement du parc de la Morinerie, Présentation du projet, mars 2008
Ajouts : S. Rode, novembre 2008

Partie ouest du parc : le cycle de l'eau et la production de végétaux

- ❶ Prairie centrale
- ❷ Jardin d'eau
- ❸ Serres municipales
- ❹ Pépinières municipales
- ❺ Jardins familiaux

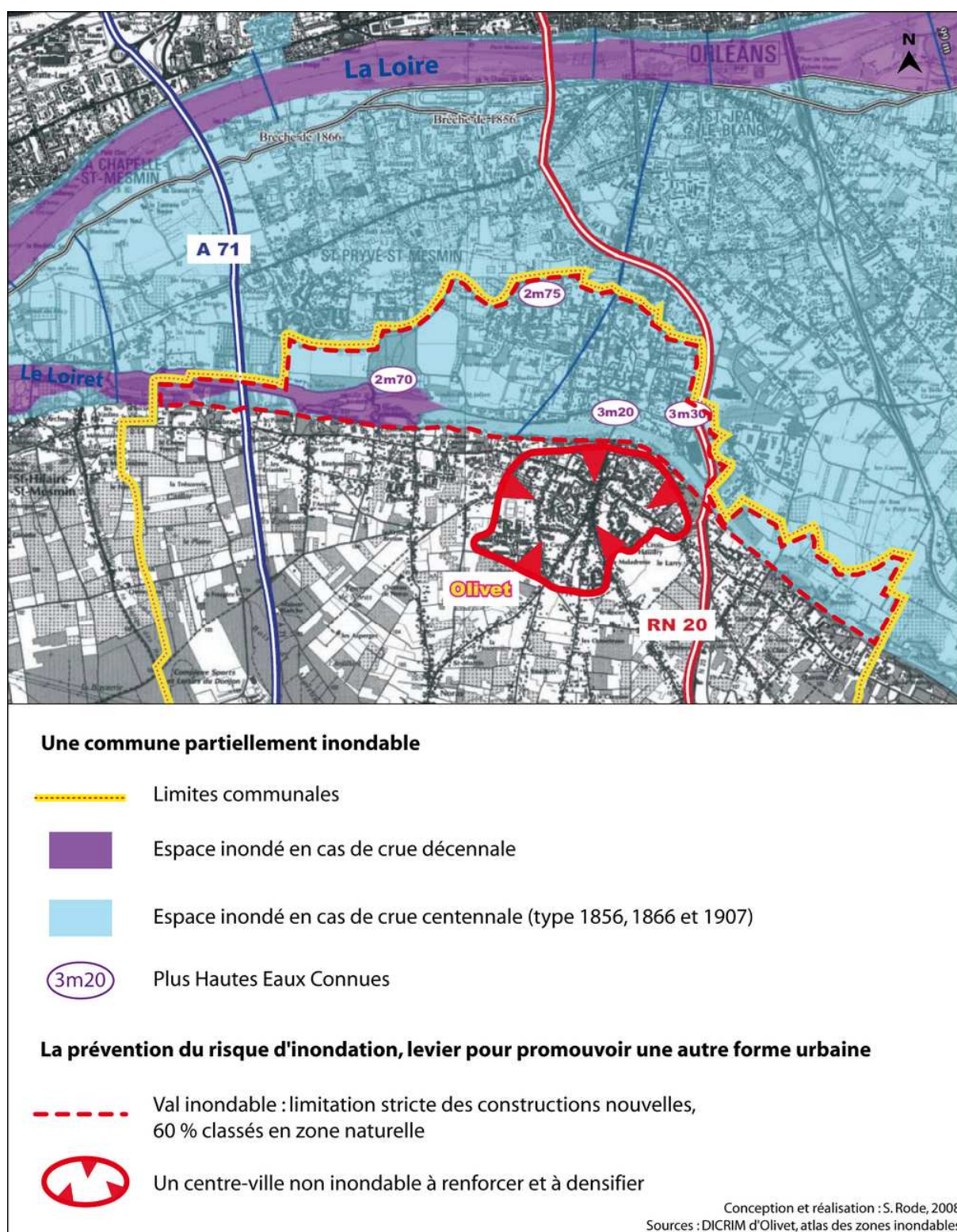
Partie est du parc : activités sportives et de loisirs + thème du bois

- ❻ Terrains de sport
- ❼ Tresses boisées, arboretum
- ❽ Forêt alluviale
- ❾ Prairie de fauche
- ❿ Vergers

Ce projet de parc, dont la réalisation est chiffrée à 7,8 millions d'euros, affirme donc une fonction à la fois ludique mais aussi pédagogique autour de la question du développement durable et des paysages ligériens. L'intégration de la prévention du risque d'inondation est ici exemplaire. Non seulement la prise en compte du risque d'inondation dans la politique d'aménagement du territoire communal a largement contribué à la définition d'une nouvelle utilité sociale pour cet espace inconstructible. Qui plus est, l'inondabilité est mise au cœur de ce parc, avec la volonté de sensibiliser le public à la présence de l'eau. La prévention du risque d'inondation y gagne ainsi à double titre.

D'autres communes, sensibles à la prévention du risque d'inondation et à la nécessité de mieux intégrer le risque dans l'aménagement de leur territoire, se saisissent également de la prévention du risque comme d'un levier visant à affirmer leur centre-ville. C'est notamment le cas d'Olivet, en banlieue sud d'Orléans, une commune partiellement inondable : la partie nord de son territoire est située dans le lit majeur de la Loire (fig. 7.11). Un tiers de sa population y habite. Son centre-ville, en revanche, est situé en zone non inondable (fig. 7.11). Cet exemple condense à la fois les choix faits par Nazelles-Négron et Saint-Pierre-des-Corps. La commune a ainsi saisi la nécessité de prévenir le risque d'inondation pour freiner le développement urbain au sein du val inondable et le réorienter sur le plateau où se trouve le centre-ville, tout en en profitant pour densifier et affirmer ce centre-ville. Le risque d'inondation est donc utilisé comme un levier visant à « *contenir le développement urbain de manière plus économe de l'espace selon les termes de la loi SRU. Cela permet de justifier le maintien d'espaces naturels et nous conforte dans l'idée d'avoir un cœur de ville plus consistant, un centre plus rassemblé* » (entretien du 7 juin 2006 avec l'adjoint à l'urbanisme). Le centre-ville d'Olivet comporte encore de nombreux espaces de jardins en bandes étroites et profondes. La volonté de l'équipe municipale est donc de densifier le tissu urbain de l'hypercentre en bouchant ces « dents creuses ». L'ajout de logements, commerces et activités culturelles doit ainsi permettre de favoriser l'animation du centre-ville, d'en renforcer la centralité. Comme à Saint-Pierre-des-Corps, la contrepartie de cette densification du centre-ville est la préservation en espaces naturels de vastes superficies en périphérie du territoire communal (60 % du val inondable d'Olivet sont ainsi classés en zone naturelle dans le PLU).

Figure 7.11 : Olivet, un centre-ville densifié sur le plateau



2.3. De la commune-dortoir périurbaine au tourisme vert : un nouveau destin ?

Bréhémont est une commune rurale entièrement inondable d'environ 800 habitants à tradition agricole ancienne. Située à trente kilomètres en aval de Tours, elle est aujourd'hui marquée par la périurbanisation. Là aussi, la prise en compte du risque d'inondation à partir du milieu des années 1990 a d'abord été perçue comme un blocage intolérable des possibilités de développement en interdisant toute nouvelle construction (cf. chapitre 3). De fait, depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, les maires ont d'importantes prérogatives urbanistiques. « Le maire devient responsable du développement démographique et économique de sa commune. Le juge de paix est le recensement de la population qui décide si le maire est un maire dynamique. [...] Le maire se doit d'attirer les entreprises et de mettre en chantier des lotissements. On atteint là les limites de la décentralisation, certes bénéfique en termes de démocratie locale, mais préjudiciable lorsqu'il s'agit de lutter contre les risques » (Vinet, 2005). Ne plus pouvoir construire, donc ne plus pouvoir accueillir de nouveaux habitants et entreprises, équivalait aux yeux de l'équipe municipale à faire mourir la commune. C'est donc le mode de développement même des communes périurbaines qui est remis en cause par la politique préventive des risques.

La nécessité de maîtriser l'usage des sols en zone inondable conduit ainsi l'équipe municipale de Bréhémont à s'interroger sur les formes de développement à l'œuvre sur son territoire. La tendance à la périurbanisation, plus ou moins consciemment perçue par tous les acteurs locaux comme gage de dynamisme démographique et donc à même d'assurer l'avenir de la commune, est questionnée sous un jour nouveau. C'est désormais le caractère bénéfique de la périurbanisation sur l'identité et le dynamisme de la commune qui est mis en cause. Aussi la commune de Bréhémont, sous la houlette d'un maire dynamique et conscient de l'opportunité que représentait la prise en compte du risque d'inondation, s'est-elle engagée dans la définition d'une autre forme de développement de son économie et d'aménagement de son territoire. Il a été décidé de développer le tourisme vert en plaçant l'identité de commune inondable ligérienne au cœur du projet. Pour cela, la commune a souhaité s'appuyer sur son patrimoine, qu'elle considère comme son véritable atout. Trois principaux éléments sont ainsi valorisés. La batellerie traditionnelle tout d'abord. Bréhémont dispose en effet d'un magnifique port pavé sur la Loire – récemment réhabilité –, signe de l'importance passée de la marine de Loire dans la commune (photo 7.6).

Photo 7.6 : Le port pavé de Bréhémont



Photographie : Sylvain Rode, 2009

La culture du chanvre ensuite, qui était omniprésente au XIX^e siècle : presque toute la surface agricole lui était consacrée. Si son importance est moindre aujourd'hui, cette culture subsiste et une association (les « rouissons de Bréhémont ») s'efforce de la maintenir vivante. Enfin, le troisième levier de développement touristique à utiliser est la situation de la commune sur l'itinéraire cyclable « Loire à vélo ». L'objectif est d'essayer de faire en sorte que la commune, en proposant quelques infrastructures d'accueil et d'approvisionnement des touristes, puisse tirer parti du passage de cyclo-touristes sur son territoire.

Un « centre de séminaires de Loire » (salle polyvalente pouvant aussi accueillir des séminaires) a vu le jour à proximité immédiate du bourg (photo 7.7). L'aménagement de cette salle est adapté à l'inondabilité (réseaux électrique « en parapluie », chaudières placées en hauteur, carrelage, enduit spécial destiné à empêcher toute infiltration, isolation grâce au chanvre...). Ces aménagements prenant en compte le risque d'inondation sont « *envisagés comme une vitrine des outils et des méthodes de lutte contre la vulnérabilité aux inondations* » (entretien du 8 avril 2006 avec le responsable du projet de centre d'interprétation à la communauté de communes du pays d'Azay-le-Rideau).

Photo 7.7 : Le centre de séminaires de Loire



Photographie : Sylvain Rode, 2009

Par ailleurs, des particuliers ont installé sur le terrain de camping des mobil-homes avec piscine (photo 7.8). Ils sont démontables en deux heures en cas d'inondation. Ces structures légères d'hébergement ont pour but de doter la commune d'une petite capacité d'hébergement des touristes de passage.

Photo 7.8 : Les mobil-homes installés à Bréhémont



Photographie : Sylvain Rode, 2009

Un loueur de vélo (« Loire vélo nature ») s'est également installé dans la commune en lien avec l'itinéraire « Loire à vélo », qui traverse le territoire communal d'Est en Ouest.

Les initiatives de la commune ont bénéficié de plusieurs relais efficaces. La communauté de communes du pays d'Azay-le-Rideau tout d'abord a décidé l'ouverture d'un centre d'interprétation⁷¹ éclaté sur quatre communes dont Bréhémont. Regroupant douze communes rurales pour un total d'environ 13 000 habitants, cette communauté de communes a souhaité valoriser de cette manière son patrimoine pour tenter de capter une partie des flux touristiques des châteaux de la Loire proches (Villandry, Rigny-Ussé par exemple), mais aussi pour pérenniser ou relancer certaines activités agricoles traditionnelles. Celles-ci peuvent en effet trouver de nouveaux débouchés : le chanvre, autrefois cultivé dans la vallée de la Loire pour confectionner des cordes de bateaux, est aujourd'hui utilisé comme isolant naturel. Aussi le chanvre est-il à nouveau cultivé, ce qui constitue un moyen d'enrayer la déprise agricole et la fermeture du paysage par plantation de champs de peupliers. C'est donc également toute une réflexion sur la qualité des paysages qui est engagée. Dans le cadre de ce centre d'interprétation à cheval sur quatre communes, la communauté de communes a acquis deux granges dans le bourg de Bréhémont. Elles devraient accueillir des expositions dédiées au chanvre et à la batellerie.

Cette communauté de communes s'emploie en outre à revaloriser le Vieux Cher. Il s'agit, à travers des actions de restauration et d'entretien de ce cours d'eau longtemps délaissé, d'en refaire un écosystème riche et vivant, ainsi qu'un élément positif du paysage de la vallée.

Le Conseil général d'Indre-et-Loire a lui aussi contribué à soutenir et étoffer ce nouveau choix de développement et d'aménagement de la commune de Bréhémont. Au vu du dynamisme de la commune en termes de valorisation de l'inondabilité, le Conseil général a décidé d'installer à Bréhémont un centre d'interprétation des vallées humides. Il s'agit donc de constituer une offre complète sur la commune de Bréhémont autour de la thématique ligérienne. Le Conseil général a acquis pour cela l'ancien Hôtel de l'écu, situé dans le bourg, sur la levée de la Loire et à proximité des granges acquises par la communauté de communes du pays d'Azay-le-Rideau.

L'objectif serait de sensibiliser le grand public ligérien au risque d'inondation et aux possibilités d'adaptation pour « bien vivre » en zone inondable. Cela répond à une « *volonté*

⁷¹ Un centre d'interprétation présente à la fois des points communs et des différences avec un écomusée. Si, comme dans un écomusée, des collections d'objets sont exposées, il s'agit davantage de faire comprendre aux visiteurs comment ont été faits les objets, comment leur production a évolué. Le centre d'interprétation porte donc à la fois sur l'aspect éducatif et sur l'aspect culturel.

politique de la part du président du Conseil général, qui est un Tourangeau de naissance, qui a toujours vécu au bord de la Loire, et qui souhaite travailler pour valoriser les zones inondables. L'Indre-et-Loire serait le département le plus touché en cas d'inondation. Donc on a de bonnes raisons de s'inquiéter sur ce thème. Le nœud ferroviaire de Saint-Pierre est en zone inondable, l'importante zone industrielle de Nazelles-Négron... Tous ces éléments ont fait que le président a souhaité mettre dans sa mandature la valorisation des zones inondables, même si ce n'est pas de notre compétence première. [...] L'idée est d'essayer d'être un peu moteur, un aiguillon pour pousser à une meilleure valorisation des zones inondables » (entretien du 26 juin 2007 avec le responsable du projet de centre d'interprétation des vallées humides au Conseil général). Mais ce projet, décidé par l'ancienne majorité de droite et bien avancé, a été mis en attente par la nouvelle majorité de gauche issue des élections du printemps 2008. La définition même du projet doit être entièrement reprise. Conséquence directe, le projet de centre d'interprétation sur le chanvre et la batellerie porté par la communauté de communes, qui était étroitement lié à ce projet du Conseil général sur les zones humides – une gestion commune de ces différents sites était envisagée –, est lui aussi suspendu.

Toujours est-il que, par le biais de structures d'accueil légères de touristes de passage dans le Val de Loire, la commune est parvenue à trouver un certain dynamisme tout en n'ouvrant pas de nouvelles parcelles à la construction. *« Avec ces infrastructures, on attire des touristes qui viennent consommer et contribuent à faire vivre nos commerces »* (entretien du 20 juillet 2005). Le maire porte aujourd'hui un regard positif sur ce nouveau mode de développement économique et d'aménagement de son territoire : *« avec le recul, je me dis que c'est pas mal, car tant qu'il ne se passe rien ça va, mais le jour où une catastrophe se produit... Ca nous a permis d'avoir un regard différent sur la commune et son devenir »* (entretien du 20 juillet 2005). Selon lui, cela aurait permis à la commune d'échapper à un banal destin de commune-dortoir et de se forger une identité attractive fondée sur son dynamisme.

Pourtant, en dépit de l'interdiction de construire édictée par le PPR, la population communale a augmenté de manière significative au cours des dernières années. Le charme et le dynamisme de la commune qui multiplie les projets de toute nature ont en effet attiré une nouvelle population. La commune avait une grande proportion de résidences secondaires. Or, nombre d'entre elles ont été transformées en résidences principales ce qui explique que la population soit passée de 686 habitants en 1990 à 716 en 1999 et 817 en 2009. Pas sûr donc que la prévention du risque d'inondation y ait véritablement gagné dans la mesure où la

population exposée a crû malgré le PPR... Elle aurait toutefois probablement augmenté dans des proportions bien supérieures, par le biais de constructions neuves, si le PPR n'avait pas conduit à un strict contrôle de l'usage des sols. Le mitage du territoire communal de Bréhémont sous l'effet de la périurbanisation a ainsi été évité.

Quelques autres communes ont engagé des réflexions s'inscrivant dans une perspective identique, mais aucune n'est aussi avancée et volontariste que Bréhémont. C'est le cas par exemple de Sermoize, dans la Nièvre. Cette commune de l'agglomération de Nevers réfléchit ainsi à des aménagements de loisirs permettant de mettre en valeur les zones où les constructions sont gelées par le PPR. Elle s'est également investie dans une démarche de réflexion sur l'adaptation de l'architecture à l'inondabilité. A l'occasion de la révision de son PLU, la commune a sollicité une architecte-urbaniste – laquelle a déjà travaillé sur des projets en zone inondable en région parisienne – afin de mieux prendre en compte la Loire dans les projets à venir.

Tableau 7.1 : Le risque d'inondation, atout pour promouvoir de nouvelles formes d'aménagement : les exemples de trois communes d'Indre-et-Loire

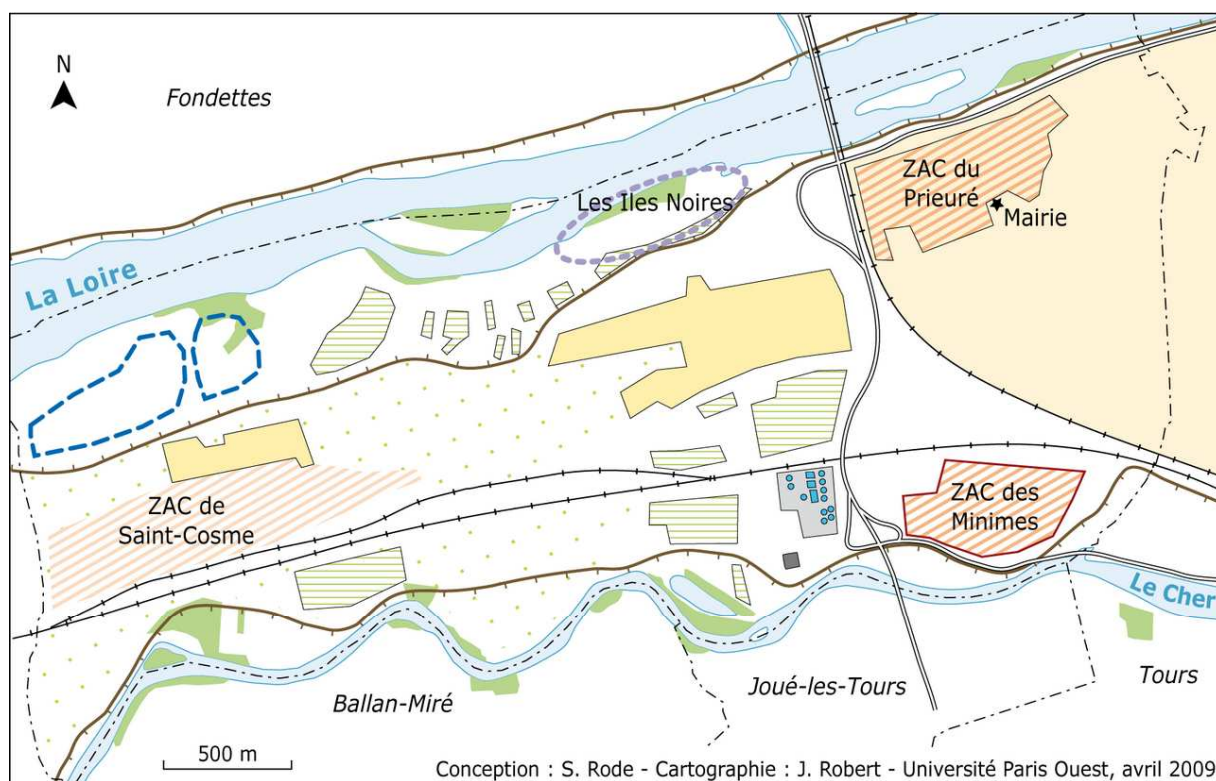
Nom de la commune :	Les principales caractéristiques de la commune :	Les modalités d'intégration du risque à l'aménagement communal :
Saint-Pierre-des-Corps	- Située entre Loire et Cher, entièrement en zone inondable (aléa moyen et fort). - Ville de l'agglomération de Tours comptant 15 651 habitants, anciennement urbanisée, à forte tradition ouvrière (cheminote en particulier), et encore très industrielle (330 entreprises pour environ 6000 emplois).	Répartition différente des densités à l'échelle du territoire communal : densification du centre-ville (sous forme de maisons de ville respectant les prescriptions du PPR) ; gel des constructions en périphérie et utilisation de ces terrains sous forme d'une zone verte et récréative. - Volonté affichée d'assumer l'inondabilité et d'en faire un atout en permettant à la commune de s'inscrire dans une démarche de développement durable.
Bréhémont	- Située entre Loire et Indre, entièrement en zone inondable (aléa moyen et fort) - Village rural de 817 habitants, à tradition agricole, marqué par la périurbanisation (25 km de Tours)	Abandon du modèle de développement périurbain (poursuite des constructions pavillonnaires impossible). - Orientation du développement économique de la commune vers le tourisme vert (écomusée du chanvre, batellerie traditionnelle de la Loire, hébergement de touristes et location de vélos dans le cadre du projet « Loire à vélo »...).
Nazelles-Négron	- La moitié de son territoire est inondable (aléa moyen et fort), l'autre moitié est à l'abri (plateau). - Petite ville (3595 habitants) de l'agglomération d'Amboise, comptant de nombreuses activités industrielles (70 entreprises et un peu plus de 2000 emplois) implantées en zone inondable. - Fait partie d'une communauté de communes qui s'est dotée d'une taxe professionnelle unique	Abandonne son projet de développement intitulé « Le village dans la vallée » qui prévoyait la densification des espaces construits en zone inondable et le déplacement des infrastructures sportives en zone inondable non encore urbanisée. - Réoriente le développement de l'urbanisation sur le plateau. - Accepte l'installation des entreprises dans les communes non inondables de la communauté de communes (du fait de la TPU).

Ces quelques exemples ligériens montrent donc que « la prévention des inondations n'est pas seulement synonyme de charges et d'obligations, [mais] peut devenir aussi source d'opportunités et de richesses » (Dourlens, 2004). La prévention du risque d'inondation peut constituer une chance à saisir pour mettre en œuvre de nouveaux modes d'aménagement des territoires.

2.4. Des réticences maintenues à l'intégration du risque dans l'aménagement des territoires

Pourtant, la plupart des communes ligériennes se contente encore d'une gestion *a minima* du risque d'inondation, en se bornant à appliquer les prescriptions du PPR. L'exemple de Saint-Jean-le-Blanc, dans l'agglomération d'Orléans, illustre ce cas de figure. Le développement s'y poursuit ainsi dans les limites fixées par le PPR, avec un certain nombre d'adaptations architecturales. *« On utilise le système du permis groupé pour avoir des superficies de maison correctes. On a un lotissement en zone d'aléa 2 (donc avec 20 % d'emprise au sol) ainsi que des petits collectifs. Quand on ne peut plus construire au sol, on construit en hauteur ! Il y a une demande de ce type de petit collectif, car ça fait longtemps qu'il n'en a pas été construit à Saint-Jean. Mais ils s'adaptent au problème de l'emprise au sol »* (entretien avec la responsable de l'urbanisme de Saint-Jean, le 17 février 2005). Dans ces communes, aucune action volontariste n'est menée afin de composer avec le risque d'inondation et ainsi en faire un des éléments de l'identité de la commune. Le modèle d'aménagement du territoire de ces communes demeure largement inchangé. Seules les proportions du développement sont légèrement affectées. Le PPR joue alors comme un léger frein à l'augmentation de la vulnérabilité, non comme un levier de redéfinition des modes d'aménagement et de développement. Dans ces communes, les constructions neuves en zone inondable continuent à se multiplier, certes parfois dans des proportions différentes selon le niveau d'aléa, témoignant néanmoins d'une certaine forme d'adaptation du développement communal au risque. Ainsi, à La Riche, le centre-ville, qui n'est exposé qu'à un aléa faible et moyen et qui représente le tiers est de la commune, voit les programmes immobiliers neufs continuer à se développer (fig. 7.12), alors que la partie péricentrale de la commune, exposée à des niveaux d'aléa fort et très fort, apparaît bien plus contrainte (fig. 7.12). L'urbanisation y est fortement limitée et réglementée, les zones d'habitat et d'activités présentes ne peuvent être agrandies. Aussi les perspectives d'aménagement et de développement de cet Ouest larichois doivent-elles être revues en profondeur. Pourtant, du fait des possibilités de développement dont bénéficie le centre-ville, la commune a du mal à redéfinir les usages et les formes d'aménagement de la partie ouest de son territoire. Ce relatif immobilisme n'est pas sans poser problème.

Figure 7.12 : La Riche : les conséquences territoriales d'une exposition contrastée au risque



Un territoire communal en position d'interfluve et très fragmenté

Cours d'eau	Axe routier majeur
Levée	Axe ferroviaire majeur
Ripisylve et forêt alluviale	Limite communale

L'Est, coeur urbain en expansion peu contraint par le risque d'inondation

- Centre-ville : espace densément urbanisé soumis à un aléa faible
- Mairie
- Espace en développement rapide (habitat et activités) en zone d'aléa faible
- Espace en développement rapide (habitat et activités) en zone d'aléa moyen

L'Ouest péricentral, fortement inondable et au développement très contraint

- Terrains agricoles (pour certains encore exploités, pour beaucoup en friches)
- Habitat résidentiel en zone d'aléa fort
- Jardins familiaux
- Déchetterie
- Station d'épuration
- Carrière en exploitation : un futur espace de loisirs autour de l'eau ?
- Les Îles Noires : une marge urbaine isolée et soumise à un aléa très fort
- Espace en développement (habitat et activités) en zone d'aléa fort du fait d'assouplissements négociés au moment du PIG

Sources : Plan d'occupation des sols, atlas des zones inondables, E. Zimmermann

L'activité agricole a fortement décliné dans cette ancienne commune maraîchère. Alors que la commune comptait 115 exploitations maraîchères et horticolas en 1955, elle n'en comptait plus que dix-sept en 2000, et moins encore aujourd'hui. La Surface Agricole Utilisée (SAU) par le maraîchage et l'horticulture était de 127 hectares en 1979, elle n'est plus que de vingt-deux hectares en 2000 (Zimmermann, 2003). Aussi la commune est-elle envahie par les friches agricoles (fig. 7.12). L'existence d'un fort risque d'inondation entrave en effet la revente des anciens terrains maraîchers et horticolas comme terrains à bâtir. Ne pouvant plus, comme ils l'escomptaient, réaliser une substantielle plus-value sur la vente de leurs terrains et ainsi assurer leur retraite, les maraîchers ont adopté une stratégie de rétention foncière : ils attendent que leurs terres redeviennent constructibles. La plupart de ces terres « gelées » n'étaient pas entretenues par leurs propriétaires, aussi les maraîchers encore en activité et la commune se sont-ils alarmés de cette progression de la friche. Une convention a donc été signée avec les propriétaires des terrains afin de les inciter et de les aider à entretenir leurs propriétés et ainsi lutter contre le développement des friches. Par ailleurs, une étude a été commandée afin de réfléchir à des solutions de valorisation des paysages et du patrimoine maraîcher de la partie ouest de la commune (Zimmermann, 2003). Il s'agissait de réfléchir aux modalités de mise en œuvre d'un réseau d'itinéraires de promenades piétonnes et cyclistes sur l'ensemble du territoire communal afin de connecter l'Ouest au reste du territoire communal et de développer les atouts de cette partie du territoire fortement contrainte par le risque d'inondation. Cette volonté, relativement ambitieuse, affichée au début des années 2000, n'a pourtant accouché que de petits projets ponctuels, qui sont loin de signer une réelle perspective de (re)développement et de (re)valorisation de l'Ouest de la commune. Dans le cadre du Plan de Déplacement récemment approuvé, le réseau de pistes cyclables a été décidé et un projet d'Association de Maintien de l'Agriculture Paysanne (AMAP) est en train de se constituer. Nous sommes bien loin des perspectives esquissées à l'origine d'une valorisation du patrimoine et des paysages du maraîchage et de l'horticulture. Alors que cette partie du territoire communal pâtit très fortement des contraintes liées à l'inconstructibilité, aucune volonté politique forte ne se dessine pour en repenser les formes de développement et d'aménagement. Cette attitude s'explique probablement par les possibilités maintenues de développement en centre-ville, qui permettent à la commune de faire l'économie d'une réflexion globale sur la mise en œuvre de nouveaux modes de développement et d'aménagement, en lui permettant de poursuivre son développement selon des modalités classiques dans la partie de la commune peu contrainte par l'aléa inondation.

Néanmoins, dans le cas où des populations sont particulièrement exposées à l'inondation, des mesures plus radicales sont parfois prises. Il s'agit alors de relocaliser ces populations, ce qui constitue une autre modalité de l'intégration du risque d'inondation dans l'aménagement des territoires. Pourtant, ce type d'opération de prévention du risque soulève des interrogations quant aux objectifs poursuivis et aux effets possibles. C'est le cas de l'opération de délocalisation des constructions du déversoir de la Bouillie, à Blois.

3. La délocalisation des constructions du déversoir de la Bouillie : vers un renforcement des contrastes socio-spatiaux dans l'agglomération de Blois ?

Les mesures préventives peuvent avoir des impacts majeurs sur les territoires et les sociétés. Elles contribuent parfois à remettre en cause l'organisation de certains territoires et les liens tissés entre des sociétés et leurs territoires, ce qui, nous l'avons montré dans le chapitre 3, a engendré nombre de conflits entre l'Etat et les communes. Néanmoins, le chapitre 4 a permis de mesurer l'implication de certaines collectivités locales dans la gestion préventive du risque d'inondation. C'est en particulier le cas de la communauté d'agglomération de Blois (Agglopolys), engagée dans une démarche originale : la délocalisation des quartiers développés dans le déversoir de la Bouillie. Pourtant, la volonté affichée par Agglopolys – tout à fait louable – de prévenir le risque d'inondation ne suscite-t-elle pas des dérives socio-spatiales plus préoccupantes que le problème auquel on tente ainsi de répondre ? Les populations modestes, qui n'ont pas été associées au processus de décision, ne risquent-elles pas d'être les principales victimes de ces recompositions urbaines ?

3.1. Des quartiers populaires auxquels les habitants sont très attachés : des enjeux sociaux révélés

L'analyse du profil de la population des deux quartiers de l'agglomération de Blois concernés par la Zone d'Aménagement Différé ainsi que du rapport qui la lie à son territoire de vie s'avère fondamentale. Elle révèle en effet différentes formes de vulnérabilité et n'est pas sans poser question quant aux conséquences socio-spatiales de cette opération de délocalisation.

La population des quartiers du Glacis et de la Fouleraie est à la fois relativement âgée (« 67 % ayant plus de cinquante-cinq ans, on compte deux tiers de personnes retraitées ou proches de la retraite. Mais il y a très probablement plus de personnes âgées – environ trois quarts certainement », Minéa *et alii*, 2000), socialement modeste (les ouvriers, vendeurs et employés représentent 70 % de la population totale des deux quartiers, certains ayant eux-mêmes construit leur maison à laquelle ils ont consacré la totalité de leurs modestes économies) et très enracinée sur ce territoire dans la mesure où beaucoup d'habitants résident ici depuis longtemps (80 % des habitants sont là depuis dix ans et plus, 40 % depuis trente ans et plus !). Nous constatons donc que « les territoires du risque traduisent aussi les inégalités sociales, et s'accompagnent de ségrégation spatiale, les territoires où vivent les populations les plus pauvres étant souvent ceux où les aléas sont les plus fréquents et les plus importants » (Veyret *et alii*, 2005). Ce n'est en effet nullement le fruit du hasard si cet espace à risque élevé est occupé par des populations modestes...

Ces caractéristiques principales de la population des quartiers du Glacis et de la Fouleraie font ressortir une forme de vulnérabilité sociale, qui ne facilite nullement leur déplacement, vécu par beaucoup comme un véritable déracinement. Et ce d'autant plus que ces quartiers sont perçus de manière très positive par leurs habitants, qui y sont très attachés. Les avantages de ces quartiers seraient avant tout spatiaux et sociaux. Les habitants interrogés mettent en avant l'accessibilité de leur quartier, l'équipement satisfaisant en services (commerces de proximité, écoles...), sa situation idéale aux portes du centre-ville de Blois, tout en soulignant qu'il fait figure de quartier semi-rural où chacun possède son terrain avec son jardin et qui se distinguerait de la ville à proprement parler par sa tranquillité. Les avantages de la ville et de la campagne sans leurs inconvénients en somme... Le second atout majeur de ces quartiers résiderait dans leur sociabilité : les relations de voisinage sont globalement très appréciées. Les habitants se connaissent – souvent sur plusieurs générations –, s'entraident, entretiennent des relations cordiales voire amicales. Cette sociabilité de quartier très affirmée les préserverait de l'anonymat qui caractériserait habituellement la vie en ville. Tous ces éléments sont synthétisés par cet habitant : « *J'habite ici depuis quarante-trois ans ! Ici, on a une qualité de vie rare : c'est un quartier socialement de premier ordre, pratiquement un petit village, où tout le monde se connaît. On est tout près de Blois, tous les services urbains sont à portée de main. C'est ici qu'on veut vivre et pas ailleurs, quel que soit le risque qu'on a couru et qu'on court encore !* » (entretien du 4 avril 2006).

Un autre facteur renforce la vulnérabilité de ces populations : leur méconnaissance ou sous-estimation du risque d'inondation. Ces quartiers étant parés de nombreuses qualités, le

risque apparaît logiquement éclipsé : il n'a pas sa place dans la construction de l'idéalité de ces quartiers et est donc systématiquement nié ou minimisé. Il apparaît ainsi d'après l'étude Minéa *et alii* (2000) que les habitants ne savent pas qu'ils sont dans un site où le risque d'inondation est élevé. Ils pensent généralement qu'ils n'ont pas plus à craindre les inondations que les habitants du quartier endigué voisin de Vienne ou de tous les bords de Loire. C'est là omettre qu'ils se trouvent dans un déversoir – ce que seuls 13 % des habitants interrogés savaient – et qu'ils ne sont donc pas protégés derrière les levées de la Loire. Ces autres propos de la personne citée précédemment sont tout à fait révélateurs à cet égard : « *A Orléans il y a 70 000 personnes qui sont dans la même situation que nous, à Tours 130 000, mais eux on ne parle pas de les délocaliser !* » (entretien du 4 avril 2006). La particularité de la situation de ce quartier est donc souvent ignorée ou occultée. Si certains savent vaguement que le déversoir a pour fonction de laisser se déverser dans le val une partie des eaux de la Loire en crue, ils n'ont en revanche aucune notion précise des hauteurs d'eau possibles, ni de leur vitesse, donc de la dangerosité de l'aléa auquel ils sont exposés. « 64 % [des personnes interrogées] sont persuadées que les travaux d'aménagement (barrages, digues, buses, nettoyage des fossés, du Cosson), ont conduit à la disparition du risque d'inondation [...]. 18 % pensent qu'une inondation est impossible « puisqu'on n'a jamais vu d'eau dans le quartier ». Pour d'autres (14 %), les grandes crues ont eu lieu « depuis trop longtemps », et « il n'y en a plus », comme si un grand délai annulait la possibilité d'occurrence du phénomène. Les « conditions (climatiques, hydrauliques) ont changé » pour 3,5 % » (Minéa *et alii*, 2000). De toute façon, même si une crue devait se produire, la majeure partie des habitants est convaincue qu'il n'y aura pas de dommages importants. Selon un processus classique, les habitants de ces quartiers s'appuient sur leur connaissance empirique de la Loire et de ses crues – les plus fréquentes donc les plus modestes, qui ne sont nullement représentatives du niveau de risque auquel cet espace est soumis –, sur leur expérience directe, pour réfuter ou minimiser le risque d'inondation (Rode, 2001). Il s'agit là d'une variation sur le vieux thème du conflit entre savoir vernaculaire et savoir scientifique. La réalité du risque n'est donc pas connue, les habitants ne pensent pas pouvoir être touchés par une forte inondation : leur culture de la Loire n'intègre pas les grandes crues du XIX^e siècle. La mémoire des habitants – pourtant assez âgés pour nombre d'entre eux – de ces quartiers très concernés par le risque ne fonctionne pas au même rythme que les inondations de la Loire, lui ôtant ainsi toute efficacité, et en faisant même un élément contre-productif dans la sensibilisation de la population au risque.

La méconnaissance du risque et l'enracinement d'une population globalement modeste sont autant d'éléments qui permettent de comprendre les réactions de nombre d'habitants face à ce projet.

3.2. De l'adhésion à l'opposition, une démarche qui suscite des réactions variées

Un tel projet, par son caractère assez radical voire brutal pour les personnes auxquelles la communauté d'agglomération demande de vendre leur bien et de partir, suscite inévitablement des réactions diverses allant de l'acceptation plus ou moins résignée à des formes de refus et d'opposition très marquées.

Comme nous l'avons souligné précédemment, un certain nombre de personnes a déjà quitté les quartiers concernés par la ZAD, sans aucune difficulté ni réticence. Il s'agit essentiellement de personnes qui seraient parties pour convenance personnelle, avec ou sans la ZAD, pour lesquelles l'opération de délocalisation coïncide donc avec leur désir de mobilité résidentielle. Les maisons de ces personnes ont souvent une valeur vénale relativement importante, ce qui leur permet de retrouver assez facilement à se loger ailleurs dans des conditions similaires. Ce sont là les personnes les moins vulnérables, et celles pour lesquelles l'opération ne pose pas de problème dans la mesure où elle est peu traumatisante.

A côté de cette première catégorie, il existe une frange de la population qui, tout en étant attachée à son quartier, souhaite partir, ayant compris que le projet de délocalisation n'est pas un chiffon rouge agité de manière incantatoire par la communauté d'agglomération mais répond à une volonté politique réelle. Cependant le problème auquel ces personnes se trouvent confrontées est que la valeur modeste de leur bien (il s'agit pour la plupart de maisons datant des années soixante ou soixante-dix ayant une valeur de 75 000 à 90 000 euros), ne leur permet pas de retrouver l'équivalent, c'est-à-dire une maison avec un jardin, proche du centre-ville. Ces personnes modestes ont souvent investi toutes leurs maigres économies dans la construction de leur maison, l'ont parfois construite par elles-mêmes ; c'est dire qu'elle représente un véritable patrimoine familial auquel elles sont très attachées. C'est là une population bien plus vulnérable socialement que la précédente, que l'opération de délocalisation fragilise encore davantage, tant financièrement que psychologiquement.

Enfin, certains riverains sont totalement opposés à cette opération de délocalisation, à son principe même. Cette troisième catégorie de personne est représentée à travers l'Association de défense des citoyens de la Bouillie, qui s'est constituée suite à la réunion publique d'octobre 2003 au cours de laquelle le choix de la ZAD a été annoncé aux habitants.

Le premier argument avancé par les opposants à ce projet, et le seul à tous les fédérer, est l'attachement affectif à leur espace de vie qui, comme nous l'avons souligné, est perçu de manière très positive. « *J'habite ici depuis quarante-trois ans ! [...] C'est ici qu'on veut vivre et pas ailleurs, quel que soit le risque qu'on a couru et qu'on court encore !* » (entretien du 4 avril 2006) ; « *Nous sommes ici chez nous !! C'est ici que nous voulons vivre !* » (photo 7.9). Fabrice Ripoll et Vincent Veschambre (2006), qualifient ce type d'attachement affectif d'« appropriation existentielle⁷² » de l'espace, laquelle se traduit par un sentiment d'appartenance et donc d'identification à celui-ci. L'ancienneté d'implantation de ces personnes dans le quartier pèse lourd à cet égard. Leur délocalisation et la perspective de la destruction de leurs biens représentent donc pour elles une violence symbolique forte, un arrachement à leur terre et à leur territoire de vie. C'est l'horizon de déploiement de leur quotidien qui se trouve ébranlé, leur futur fragilisé. Aussi ces deux quartiers ont-ils vu se multiplier sur les enceintes des maisons ou sur les terrains de grands panneaux dénonçant cette opération comme injuste et brutale, donc traumatisante (photo 7.9).

Photo 7.9 : Les protestations de riverains opposés au rachat de leurs biens immobiliers par la communauté d'agglomération de Blois



Photographie : Sylvain Rode, 2004

⁷² Ces deux auteurs distinguent des modalités d'appropriation de l'espace à dominante matérielle et des modalités d'appropriation à dominante idéale. L'appropriation « existentielle » dont il est ici question constitue une des formes d'appropriation idéale de l'espace.



Photographies : Sylvain Rode, 2009

Tous ces panneaux constituent un moyen de donner une visibilité à leur lutte, de la porter dans l'espace public et ainsi à la fois d'interpeller les pouvoirs politiques locaux et de sensibiliser le grand public à leur sort. Mais, par delà cet unanimité à dénoncer le projet de ZAD, plusieurs tendances se distinguent à l'intérieur de cette association, chacune d'elle avançant une argumentation particulière pour faire valoir son point de vue.

La première tendance consiste à considérer que si le risque était si important que le prétendent les pouvoirs publics, ceux-ci auraient dû utiliser la procédure de l'expropriation, ce qui aurait permis de « désurbaniser » le déversoir en cinq ans seulement. Il peut paraître paradoxal que des personnes attachées à leur quartier puissent souhaiter qu'on leur laisse moins de temps pour partir, mais ce sont en réalité des motifs financiers qui expliquent ce type d'argumentation. Elles espèrent ainsi bénéficier d'une indemnité d'éviction (20 % de la valeur du bien) qui doit être versée en cas d'expropriation. Pour ces personnes, l'argent est le nerf de la guerre. En effet, à leurs yeux, la communauté d'agglomération ne rachète par leur maison assez cher, elles se sentent donc spoliées (photo 7.9 : « Agglopolys nous vole »). Pourtant, ce facteur majeur de crispation est aujourd'hui largement levé puisque, depuis la décision du conseil communautaire du 1^{er} février 2008 et en application d'une circulaire interministérielle du 24 avril 2007, l'indemnité prévue en cas d'expropriation peut désormais être versée dans le cadre de la procédure de ZAD. Les sommes proposées aux particuliers pour le rachat de leurs biens sont donc un peu plus élevées qu'elles ne l'étaient auparavant, ce qui contribue à faciliter le départ de certaines personnes.

La deuxième tendance qui se repère au sein de cette association se place sur le plan des méthodes de gestion du risque en contestant la pertinence des déversoirs. Il s'agirait pour ces personnes d'une vieille technique sans grande efficacité, alors que l'usage de technologies modernes permettrait de lutter plus efficacement contre le risque d'inondation. Ces personnes plaident donc pour la reprise de la construction de barrages sur le bassin de la Loire, pour la remise en cause du Plan Loire Grandeur Nature dont elles contestent les principes (en particulier le choix de la protection contre les crues sans construction de nouveaux barrages). Or, les choix de gestion du risque actuels ne vont pas du tout dans ce sens, l'Etat n'en ayant ni les moyens financiers ni la volonté politique, comme le prouve de manière éclatante l'abandon récent – mais au terme de longs attermoissements – du barrage de Chambonchard sur le haut Cher (Garnier, Rode, 2007) et la mise en sommeil de l'ouvrage à vannes mobiles écrêteur de crues du Veudre sur l'Allier. Les représentations du risque et de sa gestion des membres de cette association sont donc diamétralement opposées par rapport à celles des pouvoirs publics (fig. 7.13).

Figure 7.13 : Des représentations de la lutte contre le risque d'inondation opposées

Figure 7.13 a : L'Etat et les collectivités territoriales : réduire la vulnérabilité

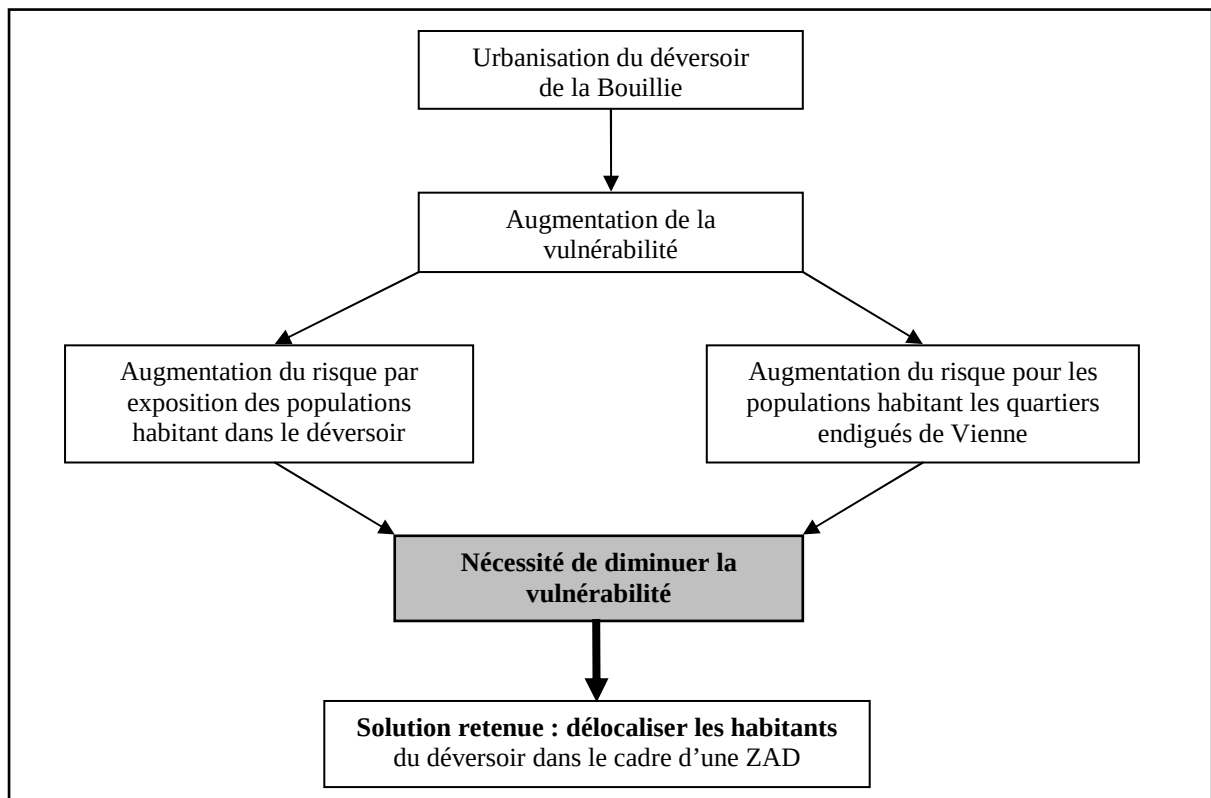
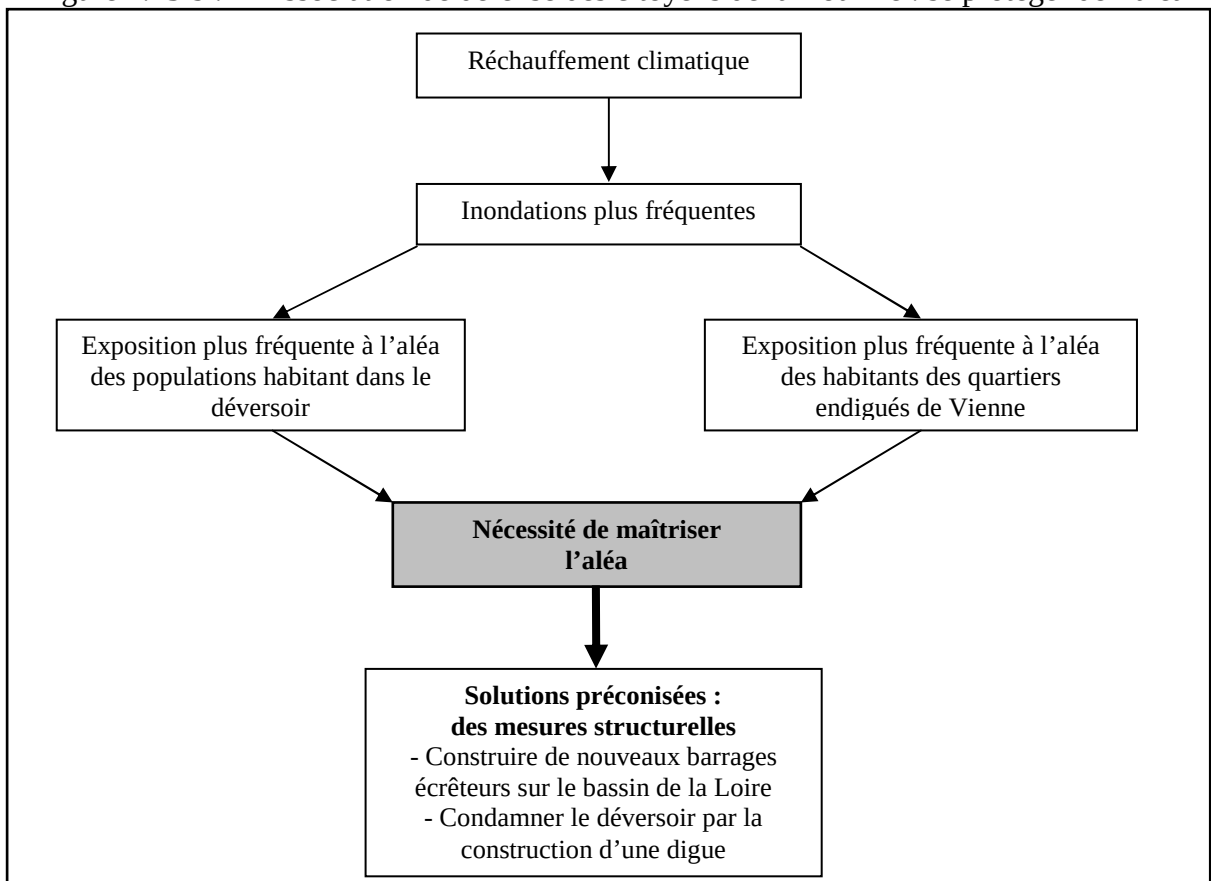


Figure 7.13 b : L'Association de défense des citoyens de la Bouillie : se protéger de l'aléa



C'est en effet la logique préventive de réduction de la vulnérabilité elle-même (gestion non structurelle) qui est remise en cause, au profit des « logiques d'ouvrages » (Decrop *et alii*, 1997) visant à maîtriser l'aléa (gestion structurelle). Le secrétaire de l'Association de défense des citoyens de la Bouillie illustre parfaitement cette position : « *Je suis pour la construction du barrage du Veurdre. Ce serait un très bon complément du barrage de Villereest qui ne contrôle que la Loire, mais pas l'Allier. L'Allier, qui débite le même débit que la Loire, n'est pas verrouillé. Le barrage de Villereest est orphelin de celui du Veurdre ! Sa construction sécuriserait la Loire moyenne pour des crues centennales* » (entretien du 4 avril 2006). Nous mesurons ainsi à quel point le paradigme techniciste est encore profondément ancré chez certaines personnes, pour qui l'illusion demeure d'une résolution des problèmes par des aménagements de protection (fig. 7.13 b).

Enfin, certains membres de l'association nient totalement l'existence du risque d'inondation. S'appuyant sur leur connaissance empirique du terrain, ils soulignent qu'ils n'ont jamais été inondés depuis qu'ils habitent le quartier, et considèrent cela comme une preuve de l'inexistence du risque... Si on leur demande de partir, affirment-ils, c'est que leur espace de vie est convoité pour la réalisation d'un grand projet immobilier. Certains sont ainsi persuadés qu'il s'agit de récupérer des terrains proches du centre-ville pour construire un lotissement de luxe sur pilotis... Dans cette optique, la mise en avant du risque d'inondation ne serait en fait qu'un prétexte utilisé par les pouvoirs publics pour permettre l'éviction des populations modestes et leur remplacement dans cet espace idéalement situé par des populations aisées.

Si tous les membres de cette association n'utilisent pas les mêmes arguments, en revanche tous sont très déterminés à faire échec à cette opération de délocalisation. Pour cela ils utilisent « au service de leur stratégie conduite très rationnellement, les armes mêmes des protagonistes institutionnels : le droit, la presse officielle pour mobiliser l'espace public tout entier, une rhétorique bien construite et, enfin et surtout, l'espace » (Lussault, 1998). Ici, nul « processus de montée en généralité » (Mélé, 2003) comme c'est souvent le cas dans les conflits territoriaux où les protagonistes s'efforcent de mobiliser des valeurs générales permettant de dépasser leurs intérêts propres. Les membres de cette association luttent en effet d'abord et avant tout pour leur espace domestique, la polémique révélant des visions radicalement différentes de l'espace du conflit et de son devenir. Les riverains « valorisent essentiellement l'espace intime de la maison et l'espace semi-intime et domestique du jardin et de l'immédiat voisinage, situation courante de repli sur la « citadelle domestique », [...] et [...] réfutent la pertinence de l'invocation de l'intérêt général, tout à leur souci de préserver

leur lieu » (Lussault, 1998). C'est ici l'espace, avec ses qualités intrinsèques, qui est valorisé et mobilisé pour s'opposer à la délocalisation.

Pourtant, la contestation de la ZAD, après avoir été très virulente, semble désormais marquer le pas. Les récents et encore nombreux panneaux de protestation sont probablement le chant du cygne du mouvement d'opposition, qui s'étirole au fil du temps, d'autant plus qu'il est très divisé. Le secrétaire de l'Association de défense des citoyens de la Bouillie a ainsi fait scission en 2008 pour créer son propre mouvement, le Comité Populaire de Vienne, mais sans grand succès⁷³. Par ailleurs, un symbole fort du déclin de la contestation est la décision du président de l'Association de défense des citoyens de la Bouillie, communiquée au milieu de l'année 2009 à Agglopolys, de vendre sa maison. C'est donc un des fers de lance de la contestation de ce projet qui jette l'éponge et accepte finalement de quitter sa maison et son quartier alors qu'il luttait farouchement depuis des années contre une telle perspective.

Ce type de réaction de défense des habitants dont l'espace domestique est menacé n'en demeure pas moins un grand classique des opérations de ce genre. Ce fut par exemple le cas à Séchilienne (Isère), où le risque d'éboulement d'un pan entier de versant a conduit à l'expropriation des habitants de l'Ile Falcon, hameau situé en aval du village de Séchilienne. Pourtant, malgré ces oppositions, la délocalisation des habitants et des activités de ce déversoir de la Loire se poursuit, conduisant à s'interroger sur la reconversion future de cet espace.

3. 3. La reconversion de cet espace, un enjeu urbain majeur

Bien que le terme de cette opération urbaine soit encore éloigné (2018), la question de la reconversion de l'espace libéré se pose d'ores et déjà. En effet, il s'agit là d'un enjeu urbain majeur dans la mesure où le choix fait pourra être considéré comme symptomatique d'une vision de la ville particulière. Il s'agit donc de savoir quelle vision de la ville les dirigeants de l'agglomération veulent promouvoir, et quelles en seraient les conséquences socio-spatiales. Cette opération peut en effet être envisagée comme une manière de recomposer la ville. L'opportunité est belle et il est probable que les dirigeants de l'agglomération souhaitent la

⁷³ Même si cette personne, quant à elle, ne désarme absolument pas et demeure très active dans son opposition à la ZAD, comme l'illustrent les nombreux panneaux toujours placardés sur la façade de son domicile ainsi que son récent article intitulé « Chères inondations », paru dans *La Nouvelle République* du 4 août 2009 (dans lequel est dénoncé le coût très supérieur de l'opération de délocalisation des constructions et habitants du déversoir de la Bouillie par rapport à la réalisation de l'ouvrage du Veurdre, mais aussi l'argent dépensé pour protéger le quartier endigué de Blois-Vienne avec des bouchures métalliques destinées à fermer les ouvertures dans les levées en cas d'inondation).

saisir. Il ne faut certes pas y voir une forme de machiavélisme politique dans la mesure où c'est bien la volonté de protéger les personnes habitant dans le déversoir ainsi que les habitants de Blois et du quartier de Vienne qui a conduit à leur demander de partir et donc à la destruction de ces quartiers. Il ne s'agit pas, comme le prétendent certains opposants à l'opération, de remplacer les populations modestes de ces quartiers par des populations aisées. L'objectif premier est bien de restaurer le chemin de l'eau dans ce déversoir et il convient pour cela de déplacer les enjeux exposés. Ce n'est donc pas pour, aussitôt parvenu à ce but, exposer de nouveaux enjeux bien plus élevés encore...

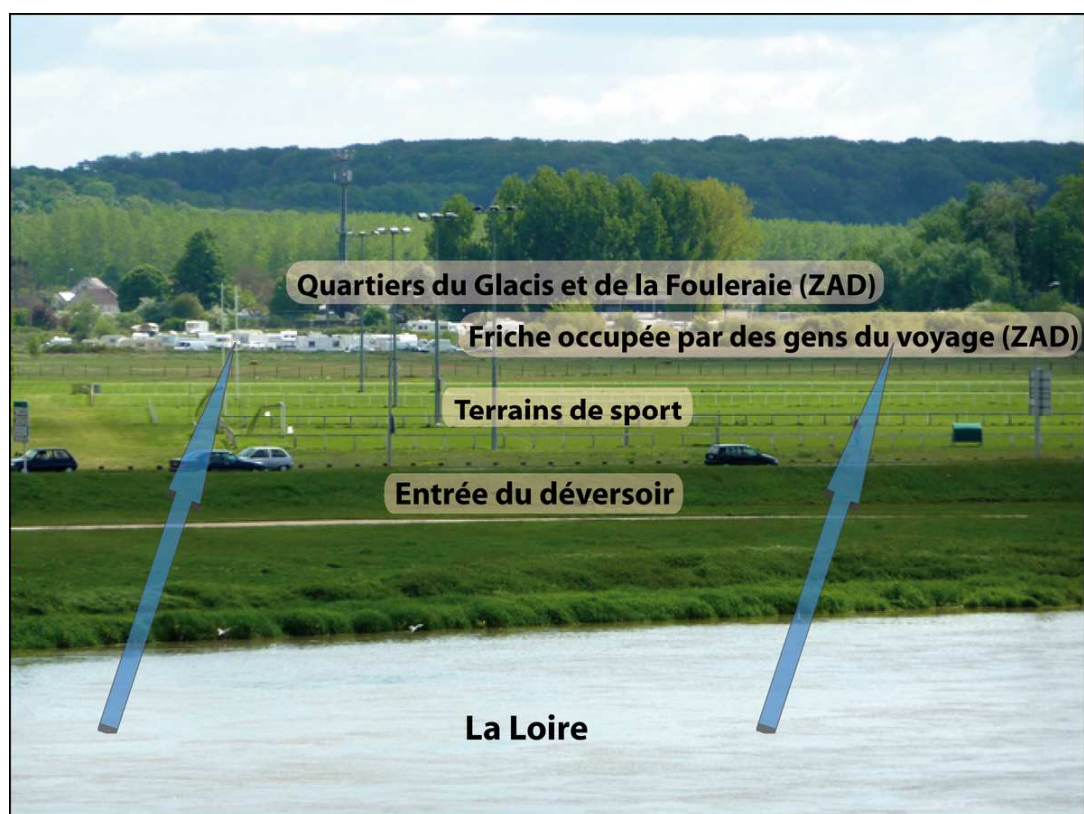
Pourtant, cette opération aboutira à recomposer la ville d'une manière qui est loin d'être anodine. Des populations socialement modestes seront chassées d'un quartier péricentral, idéalement situé et participant pleinement de la mixité sociale de la ville, vraisemblablement vers la ZUP Nord de Blois pour les plus modestes d'entre eux – qui souvent en sont partis il y a longtemps, justement pour accéder à la propriété dans ces quartiers – ou vers des espaces périurbains nettement plus lointains pour ceux qui ont des moyens un peu supérieurs. Tout se passe ainsi comme si la proximité du centre était désormais interdite aux catégories sociales populaires : la centralité s'impose plus que jamais comme un marqueur social fort. De plus, cette opération conduira à « déloger » du site une population de gens du voyage semi-sédentarisés, pratiquant des activités de ferrailage en plein air. Cette activité contribue à polluer les sols, et l'espace occupé par ces populations forme une vaste friche qui constitue un paysage peu valorisant aux yeux des responsables de l'agglomération comme des populations du centre de Blois et des communes des alentours, donnant ainsi à ce quartier une image assez négative. La prise en compte énergique du risque d'inondation à travers la ZAD pourrait ainsi permettre à l'agglomération de se doter d'une entrée de ville paysagère plus valorisante pour son image, en mettant en concordance la vue offerte par la rive droite (centre historique de Blois à flanc de coteau, photo 7.10) et celle offerte par la rive gauche (pour l'instant, au-delà des terrains de sports, une friche occupée par des caravanes, photo 7.11).

Photo 7.10 : Rive droite, un paysage valorisant : le centre historique de Blois
(durant la crue de décembre 2003)



Photographie : mairie de Blois, 2003

Photo 7.11 : Rive gauche, un paysage moins valorisant :
les terrains vagues du déversoir de la Bouillie



Photographie : Sylvain Rode, 2009

Si rien n'est encore définitivement arrêté pour la réorganisation des espaces libérés, les pistes esquissées par une étude menée en 2000 semblent néanmoins aller dans le sens de la réalisation dans cet espace d'une zone verte en mettant en exergue le caractère inondable du déversoir (comme pour mieux rappeler que la délocalisation des habitants était pleinement justifiée ?) : « Une hypothèse serait de jouer la carte d'une « renaturation » artificielle de la totalité du site. La création de biotopes spécifiques et la recherche de variété des formations végétales et d'habitat pour la faune peuvent aussi donner une thématique très forte à ce territoire. Ce choix donnerait à Blois un atout touristique supplémentaire intéressant [...]. Le principe est, dans tous les cas, de rappeler le passage des écoulements de crue. Dans le cas d'une renaturation, il pourrait même y avoir des inondations provoquées. Elles valoriseraient la flore et la faune » (Equipe Minéa *et alii*, 2000). Il s'agit donc en quelque sorte d'inverser la donne en faisant de la contrainte initiale qu'est l'inondabilité du site un atout en utilisant les spécificités des zones inondables comme des points d'appui favorables à l'élaboration du projet (Dégardin, 2002).

Mais ce type de reconversion du site ne contribuerait-il pas finalement à une forme de « gentryfication verte », en tournant délibérément le dos à la mixité sociale et en accentuant au contraire les contrastes socio-spatiaux : aux populations aisées le centre et sa proximité, dans un cadre paysager agréable, aux populations modestes l'éloignement du centre et de ses aménités ? En tout état de cause, la volonté affichée semble bien être de saisir cette opportunité pour réintroduire la nature dans la ville, mais une nature recrée par et pour les urbains. Ce type d'aménagement visant à recréer des espaces de nature au sein des espaces urbains est de plus en plus courant, au point qu'une des six « figures de la ville émergente » que distingue Yves Chalas (Chalas, Dubois-Taine, 1997) est la « ville-nature ». Comme le souligne pour sa part Christian Challenge (1997), « la ville d'aujourd'hui se verdoie. [...] La recomposition territoriale de l'espace urbain se fait en grande partie grâce à l'imaginaire de la nature ». On pourrait y ajouter la généralisation – plus récente – d'une rhétorique du développement urbain durable : l'Ecole du Paysage de Blois, qui a mené une étude sur la réaffectation de cet espace, a ainsi proposé de planter des peupliers dans ce déversoir afin de développer la production de bio-énergies destinées aux bus de l'agglomération. Si le président sortant de la communauté d'agglomération avait manifesté un vif intérêt pour cette proposition, elle a en revanche suscité de nombreuses réserves de la part de la Préfecture, notamment en termes de compatibilité avec le PPRI. Suite à l'alternance politique du printemps 2008, les choix esquissés par l'équipe précédente ont été remis en cause. Une nouvelle étude de réaménagement du site a été lancée au début de l'année 2009, réalisée par

un bureau d'étude paysagiste. Différents scénarios d'aménagement de l'ensemble du déversoir (et pas seulement du périmètre de la ZAD) ont été présentés aux élus d'Agglopolys et de Blois, lesquels ont choisi un scénario que le bureau d'étude devra approfondir d'ici la fin 2009.

Sans préjuger des orientations qui seront alors choisies pour le réaménagement du déversoir, notons cependant l'extrême prégnance dans les anciennes propositions de l'imaginaire de la nature. D'une manière générale, celui-ci se traduit par nombre de réalisations visant à réintroduire des espaces de nature en ville. Aussi pouvons-nous légitimement nous interroger sur l'impact réel de ces opérations. De fait, comme le souligne François Mancebo (2004), « une augmentation unilatérale de surfaces vertes aménagées, aussi agréables soient-elles, n'entraîne pas automatiquement une amélioration du bien-être. On peut même obtenir l'effet inverse, avec un sentiment de rejet dû à un « effet de coupure » ». L'espace urbain de l'agglomération ne risquerait-il pas ainsi de perdre en continuité du fait de ce hiatus vert contribuant à sa fragmentation ? Par ailleurs, sur le plan individuel, qu'importe aux personnes contraintes de vendre leurs biens et de déménager loin de cet espace, qui vivent cette opération comme une souffrance, de voir se développer un espace vert récréatif dans ce qui est pour l'instant leur quartier, leur lieu de vie ? Pouvons-nous raisonnablement affirmer qu'il s'agit d'améliorer leur bien-être alors même que les habitants affirment leur attachement à ce quartier à la qualité de vie qu'ils estiment irremplaçable ? Pour ces personnes le mal-être, ce n'est pas le risque d'inondation – bien hypothétique à leurs yeux –, mais bien les tracasseries, l'inquiétude liés à ces « *expropriations déguisées* » (expression du Président de l'Association de défense des citoyens de la Bouillie, entretien du 22 mars 2006), qui sont eux bien réels...

Alors, prévention efficace du risque d'inondation et introduction bénéfique de la nature dans la ville, ou accentuation de sa fragmentation socio-spatiale ? En tout état de cause, il semblerait souhaitable que les pouvoirs publics fassent en sorte de permettre une forme d'appropriation populaire de cet espace qui est aujourd'hui un quartier populaire, suivant en cela l'exemple de La Fournillière, en banlieue ouest de Nantes. Cet espace « fait penser à une immense clairière en ville, avec des cabanes faites de matériaux de récupération, isolées ou regroupées autour de petites placettes : c'est un véritable labyrinthe avec puits, une mare, une piste de pétanque. Pour les jardiniers, posséder « un morceau » à La Fournillière, c'est pouvoir s'ancrer dans une autre nature que celle intégrée au territoire urbain : le jardin offre un territoire de sociabilité choisie » (Mancebo, 2004). Il est question de poursuivre la valorisation de cet espace « en y créant un lieu d'initiation à l'écologie urbaine, par la récupération : sélection des déchets, compostage, apprentissage de la biodiversité » (*Ibid.*). Cet espace situé

à la lisière du centre de Nantes peut ainsi fonctionner comme un lieu de passage et de rencontre entre citoyens. Les décideurs blésois ne pourraient-ils pas s'inspirer d'un tel exemple ? Le déversoir de la Bouillie présente en effet un certain nombre de caractéristiques communes avec La Fournillière : espace jusque là approprié par des populations modestes, présence de jardins, proximité du centre-ville... Une réflexion en ce sens aurait peut-être le mérite d'éviter d'accroître les contrastes socio-spatiaux et la fragmentation urbaine à l'occasion du réaménagement de cet espace. Il est cependant permis d'en douter : nombreux sont en effet les projets qui « tentent d'instaurer une harmonie environnementale fondée sur l'idée que l'environnement urbain doit être pensé puis imposé à partir de critères soi-disant « objectifs » et dans une recherche de type esthétique » (Mancebo, 2004), sans se soucier le moins du monde des attentes ou des représentations des populations.

Il s'agit pourtant là d'un enjeu majeur de gouvernance locale : celui de l'implication des populations dans la définition d'un projet de réaffectation d'un espace au sein de la ville, dans une réelle démarche de démocratie participative (à l'image des « forums hybrides » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) dans lesquels se retrouvent politiques, résidents ou partenaires économiques afin de définir collectivement des projets). Une telle démarche participative fait d'autant plus figure d'impératif catégorique que la concertation n'a pas été au rendez-vous pour la décision de créer une ZAD sur cet espace. Après avoir été marginalisés dans le processus de décision de la ZAD, il serait souhaitable que les futur-ex-habitants du quartier de la Bouillie soient étroitement associés à la réflexion sur la réaffectation de cet espace. Peut-être la réunion publique organisée sur ce sujet par les élus du nouveau conseil communautaire le 11 juillet 2008 dans le quartier de Blois-Vienne augure-t-elle d'une volonté de la nouvelle équipe de s'orienter vers une plus forte implication des populations concernées ?

Pourquoi ne pas envisager, en forme de compensation, d'accorder à chaque famille ayant dû vendre son bien à Agglopolys la jouissance d'un lopin de terre qui pourrait faire office de jardin ou d'espace familial de détente ? Cette solution aurait peut-être le mérite d'atténuer les frustrations des personnes concernées par la ZAD, tout en évitant de trop accentuer les clivages socio-spatiaux à l'occasion de cette opération. Une telle solution se heurte néanmoins à la réalité du relogement des familles au sein de l'aire urbaine de Blois. Celles qui ont été contraintes de s'éloigner dans le périurbain peuvent se trouver trop loin de leur ancien quartier pour pouvoir y bénéficier de la jouissance d'un jardin, ce qui devrait se faire au prix de trop longs trajets. Elles disposent par ailleurs déjà probablement d'un terrain et d'un jardin dans leur nouveau lieu de résidence périurbain, puisque c'est la volonté de

pouvoir conserver ce type de bien avec un budget modeste qui les a poussés à s'éloigner du centre-ville.

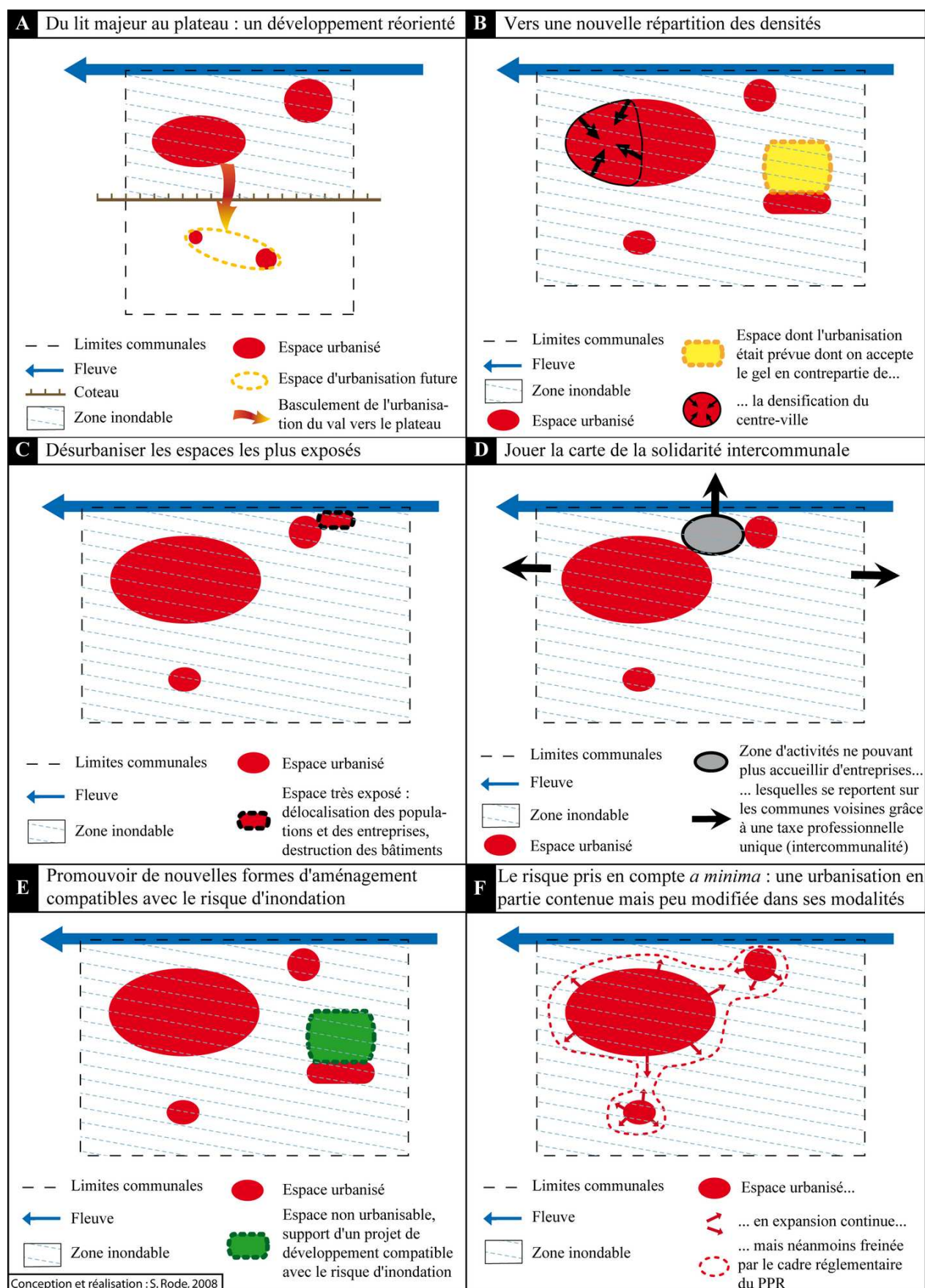
La Zone d'Aménagement Différé de la Bouillie portée par Agglopolys, opération pilote en Loire moyenne, soulève donc bien des questions de justice socio-spatiale au sein de la ville, l'action sur le risque conduisant à faire partir des populations modestes de quartiers péricentraux. Si l'existence d'un fort risque d'inondation dans ce déversoir de la Loire était à l'origine de la présence de ce type de population si près du centre-ville – les terrains y étant moins chers –, c'est aujourd'hui la prise au sérieux de ce même risque par les pouvoirs publics qui légitime leur éloignement. A présent, la proximité du centre semble réservée aux populations aisées, les populations modestes n'ayant d'autre choix que les périphéries urbaines ou périurbaines. On rejoint là l'idée, mise en lumière par Marie-Christine Jaillet dans ses travaux sur le périurbain, que « des citoyens de plus en plus nombreux s'installent par défaut à grande distance de la ville, sous l'effet de contraintes de plus en plus fortes » (Clavel, 2006). Arrachées à leurs réseaux sociaux construits au fil du temps dans leur quartier péricentral, les personnes modestes dont il est ici question risquent de se retrouver singulièrement isolées, captives du périurbain, faute d'une capacité suffisante à la mobilité. C'est alors une « urbanité par défaut des périurbains modestes » (Rougé, 2007) qui se dessine. A Blois comme ailleurs, la gestion des risques naturels met en lumière et renforce dans une certaine mesure l'acuité des processus de ségrégation socio-spatiale à l'œuvre dans les villes contemporaines.

Comme le souligne Yves Chalas, la logique du projet d'action publique sur la ville qui devrait aujourd'hui prévaloir ne serait ni une « imposition par le haut, ni suivisme démagogique [...] mais action qui aide la société civile à réinventer ses espaces, ses images, ses identités, ses liens sociaux et son futur par elle-même » (Chalas, 2005). Une telle action publique paraît d'autant plus pertinente que l'on a souligné les effets traumatisants sur la population d'opérations qui les désaisissent totalement de leur quartier et de la maîtrise de leur avenir. Cela permettrait aux populations modestes de ne pas être les victimes collatérales d'opérations urbaines qui, bien que répondant à de louables intentions, tendent encore à se faire sans – voire contre – les populations concernées.

Conclusion du chapitre 7

La Loire moyenne offre donc un panel relativement large de communes s'efforçant désormais d'intégrer le risque d'inondation dans leurs choix d'aménagement et de développement. L'ensemble des choix faits par ces communes, sous leur apparente diversité, peut être ramené à quelques situations-types (fig. 7.14). Même si la majorité des communes inondables ligériennes sont encore réticentes à repenser leurs modes de développement et d'aménagement de manière à prendre en compte efficacement le risque, et se contentent d'une gestion *a minima* de ce qui reste perçu comme une entrave au développement communal (fig. 7.14, scénario F), l'analyse comparée de la Loire moyenne et du Val-de-Marne (Beucher, Rode, 2009) souligne néanmoins l'avance de la Loire moyenne en termes de prise en compte du risque dans l'aménagement. De nouvelles modalités d'aménagement et de développement s'esquissent afin de prendre le risque en compte (fig. 7.14). Ces nouvelles modalités d'aménagement sont néanmoins mises en œuvre à des degrés fort contrastés par les communes et intercommunalités. Certaines se contentent de la mise en œuvre ponctuelle de l'un ou l'autre de ces choix. Le scénario C (« Désurbaniser les espaces les plus exposés ») correspond au choix fait dans l'agglomération de Blois avec la ZAD de la Bouillie, ainsi qu'à La Riche avec la ZAD des Iles Noires. Le scénario E (« Promouvoir de nouvelles formes d'aménagement compatibles avec le risque d'inondation ») est notamment utilisé à Tours (la Gloriette) et à Bréhémont. D'autres communes – plus rares – vont jusqu'à repenser de manière plus substantielle leurs modes d'aménagement et de développement, et combinent plusieurs des solutions présentées par la figure 7.14. C'est par exemple le cas de Saint-Pierre-des-Corps, qui combine les scénarios B (« Vers une nouvelle répartition des densités ») et E (« Promouvoir de nouvelles formes d'aménagement compatibles avec le risque d'inondation »). Nazelles-Négron, quant à elle, met en œuvre les scénarios A (« Du lit majeur au plateau : un développement réorienté ») et D (« Jouer la carte de la solidarité intercommunale »).

Figure 7.14 : L'adaptation différenciée de l'aménagement communal au risque d'inondation :
un essai de modélisation



Les initiatives visant à réduire la vulnérabilité des territoires à travers de nouveaux modes d'aménagement se multiplient donc en Loire moyenne, contrairement à d'autres espaces comme le Val-de-Marne par exemple, où les projets d'aménagement et de développement peinent à intégrer véritablement la question du risque d'inondation. Même dans les communes les plus actives en matière d'affichage du risque, comme Vitry-sur-Seine qui a pourtant fait du développement durable le fil directeur de sa stratégie de développement, la question des inondations est paradoxalement peu intégrée aux projets urbains (Beucher, Rode, 2009). Comment expliquer cette différence entre la Loire moyenne et le Val-de-Marne ?

Tout d'abord, les enjeux sont loin d'être équivalents dans ces deux espaces. Il est vrai que dans le Val-de-Marne, département urbanisé de la première couronne parisienne, les enjeux urbains sont bien plus conséquents que dans les petites ou moyennes communes ligériennes dont les cas ont été évoqués. Aussi la conciliation entre développement urbain et intégration du risque d'inondation aux choix d'aménagement et de développement s'avère-t-elle plus délicate. Priorité est donnée au renouvellement urbain, notamment dans le cadre de l'Opération d'Intérêt National Orly-Rungis-Seine Amont. Il s'agit d'attirer sur ces espaces emplois et habitants, afin de constituer un pôle métropolitain dynamique. L'aménagement des espaces soumis à la menace d'une inondation n'est pas repensé à l'aune de ce paramètre. Le contexte métropolitain pèse ici lourdement dans la balance pour expliquer les difficultés à prendre pleinement en compte le risque d'inondation.

Pourtant, au-delà de cette première explication, il convient d'invoquer également l'avance de la Loire moyenne et de ses acteurs en matière de réflexion sur la promotion de modes d'aménagement et de développement des territoires locaux qui soient compatibles avec le risque d'inondation. Nous avons déjà souligné le caractère de laboratoire de la Loire moyenne dans le domaine de la politique de prévention des inondations à partir de 1994 et du Plan Loire Grandeur Nature (chapitre 2). Cette antériorité, qui induit une assez forte – quoiqu'encore inégale – acculturation des responsables locaux aux problématiques du risque d'inondation, explique en partie ce constat d'une meilleure intégration du risque dans les politiques locales d'aménagement et de développement. Première confrontée à la nouvelle politique préventive de l'Etat, la Loire moyenne est aujourd'hui logiquement un terrain privilégié de mise en œuvre de démarches originales et volontaristes.

Néanmoins, ces initiatives ligériennes, pour encourageantes qu'elles soient, ne peuvent apporter de changements durables dans les modes d'aménagement si elles ne s'articulent pas à toutes les échelles de l'aménagement, afin de prendre en compte la complexité du jeu des

acteurs. En effet le PPR, bien que prescrit à l'échelle départementale, s'applique avant tout à l'échelle communale, dans la mesure où il est annexé au PLU, tandis que l'échelle pertinente de prise en compte de l'aléa reste le bassin versant. Mais à cette échelle, les documents de gestion qui visent à compléter l'outil PPR peinent à articuler les démarches entre elles. Si le Plan Loire prend en charge – et ce depuis ses débuts – la problématique du risque d'inondation, indiquant ainsi un cadre général d'action aux collectivités locales, cette articulation des échelles reste néanmoins délicate. La coordination entre les différentes échelles et les différents acteurs de gestion du risque n'est pas aisée et nécessite la définition de modes de gouvernance efficaces.

En définitive, la question de l'intégration du risque à toutes les échelles de l'aménagement reste un enjeu majeur pour la mise en place d'une gouvernance efficace des inondations en France. Il s'agit de « restituer le territoire au risque » (Laganier, 2006), en définissant un projet global intégrant le risque à l'ensemble des questions d'aménagement voire de « ménagement » des territoires.

Conclusion générale

L'étude des risques dits naturels, trop longtemps perçue dans la géographie française comme se résumant à l'aléa traité par les géographes physiciens ou comme champ de reconversion pour ces derniers (Lussault, 2003b), se situe en réalité à l'interface entre l'homme et le milieu, entre la société et la nature. L'étude des risques « naturels » peut tout à fait légitimement être l'objet d'analyses de la part de la géographie sociale, nous nous sommes efforcé de le montrer dans cette thèse. A rebours de l'analyse spatiale ou de la géographie quantitativiste qui ont contribué, tout comme la géographie post-moderne, à éclipser le milieu naturel dans leurs travaux, la géographie sociale est en mesure – même si elle ne le fait pas toujours ! – d'intégrer dans ses analyses l'interface nature/société. Il est ainsi possible de proposer une lecture renouvelée des risques naturels en tirant ceux-ci davantage du côté des sociétés, sans évacuer pour autant le pôle naturel. Il s'agit alors de comprendre comment des données naturelles sont traitées par les acteurs sociaux et deviennent ainsi des réalités et des enjeux sociaux. Ce sont ainsi les « lectures sociétales des réalités biophysiques » (Emelianoff, 2003) qui deviennent objet d'étude.

Notre hypothèse de départ, qui découlait directement de la posture heuristique constructiviste adoptée, était que le risque ne pouvait être envisagé uniquement comme une confrontation entre un aléa et une vulnérabilité – lesquels peuvent être quantifiés scientifiquement et sont donc souvent considérés comme objectifs et intangibles (quoique cela soit encore loin d'être évident concernant la vulnérabilité, délicate à appréhender précisément dans toutes ses dimensions, ce qui constitue d'ailleurs un objet de recherches actuelles privilégié) – mais devait être pensé comme une construction sociale. Notre recherche s'était ainsi assigné l'objectif d'étudier les processus de construction et de gestion du risque d'inondation en Loire moyenne. Comment la politique publique de prévention du risque d'inondation, largement initiée sur la Loire, a-t-elle été territorialisée ? Une telle interrogation nécessite une analyse fine des acteurs et de leurs représentations, de leurs stratégies et de leurs actions, de leurs confrontations et conflits, autant d'éléments qui sont au cœur de la démarche géopolitique. A l'issue de cette réflexion, proposant une analyse constructiviste et géopolitique du risque d'inondation, plusieurs éléments ont été mis en lumière.

En premier lieu, nous avons mis en évidence **le rôle pionnier du bassin de la Loire en termes d'expérimentation d'une nouvelle politique de gestion des cours d'eau en général et du risque d'inondation en particulier**. A cet égard, nous avons parlé de passage progressif d'un paradigme techniciste à un paradigme environnementaliste. Le terrain ligérien offre ainsi à voir l'émergence, conflictuelle mais féconde, de nouvelles valeurs sociétales ayant une incidence directe sur la gestion et l'aménagement des territoires.

En second lieu, et c'est là un apport plus original issu de nos enquêtes auprès des gestionnaires du risque, la démarche constructiviste et géopolitique adoptée nous a permis de décrypter et d'interpréter **la dimension conflictuelle de la prévention du risque d'inondation en Loire moyenne**. Les communes ligériennes ont dû, à partir du milieu des années 1990, prendre en compte le risque d'inondation dans leurs documents d'urbanisme. L'Etat s'est efforcé d'imposer, à travers une législation tendant à faire fi des contraintes et spécificités locales, sa vision du risque. Mais ce processus a suscité une vive contestation de la part des communes (cf. figure de synthèse), pour qui il s'agissait d'une remise en cause brutale et inacceptable de leur modèle de développement et d'aménagement. Deux représentations contradictoires du risque et de ses territoires et, plus largement, de l'aménagement et du devenir des territoires locaux, entraient alors en conflit.

L'analyse des mécanismes de résolution de ce conflit opposant l'Etat aux collectivités locales nous a permis de mettre en exergue **le processus de construction sociale du risque d'inondation**, la « fabrique du risque » (Gilbert, 2003). En effet, afin de mettre un terme à cette situation conflictuelle, communes et services de l'Etat ont dû trouver un compromis. Une nouvelle représentation du risque d'inondation et de ses territoires a ainsi émergé progressivement de l'interaction entre ces deux ensembles d'acteurs (cf. figure de synthèse). Nous sommes ainsi entrés dans une phase de négociation du niveau de risque socialement acceptable. La prise en compte du risque n'a en effet rien de mécanique : c'est l'interaction de l'ensemble des acteurs concernés, dans un contexte particulier, qui favorise ou non sa reconnaissance et le visage qui lui est donné, conditionnant largement les politiques publiques mises en œuvre et leur inscription territoriale. L'évolution des représentations du risque comme forme sociale projetée de la crue a été sensible, ce qui a permis de rendre le risque à la fois plus réel et plus acceptable pour les responsables municipaux, et donc, *in fine*, de dénouer la situation conflictuelle qui opposait l'Etat aux communes. Les territoires concernés par le risque et marqués par des mesures d'inconstructibilité ou de limitation des constructions ont ainsi fait l'objet de négociations entre communes et services de l'Etat, conduisant notamment à redéfinir les limites des champs d'expansion des crues à préserver de toute urbanisation ou

le niveau d'aléa affecté à tel espace. Un certain nombre de communes a ainsi obtenu davantage de possibilités de construction (cf. figure de synthèse). Il s'agit là d'une forme d'assouplissement par l'Etat des contraintes urbanistiques initialement imposées, dans la mesure où ces négociations ont permis aux communes de conserver des possibilités de développement urbain. Ces concessions de l'Etat ne vont donc pas sans poser question : n'ont-elles pas conduit à vider les PPR de leur substance en autorisant finalement ce que l'Etat tentait d'interdire dans un premier temps ? Tel n'est pas notre avis. Si certains assouplissements ont pu être perçus comme des accroc injustifiés à la réglementation et comme une rupture d'égalité de traitement entre communes (ces ajustements ayant été, il est vrai, à géométrie très variable...), ils peuvent aussi être interprétés comme une adaptation nécessaire de la réglementation aux réalités locales, condition *sine qua non* de l'acceptation par les acteurs locaux d'une politique publique perçue comme contraignante. De même, **conflits et controverses qui se sont développés autour de l'enjeu de la prévention du risque d'inondation et de son inscription à l'échelle des territoires locaux peuvent être envisagés comme une modalité d'appropriation du risque par les différents acteurs concernés.** Dans le sillage de la sociologie des sciences et des techniques (Latour, 2006 ; Callon *et alii*, 2001), ces conflits peuvent alors être considérés non comme des dysfonctionnements inacceptables ou des anomalies, mais comme des occasions de construire, en dépassant les désaccords, de nouvelles modalités d'accord permettant la territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation. N'est-ce pas, au bout du compte, le gage d'une meilleure efficacité de cette politique préventive ? Une partie de la difficulté de la territorialisation du risque réside dans ce point d'équilibre subtil à trouver entre édition d'une norme nationale visant à maîtriser l'urbanisation des zones inondables d'une part, et prise en compte de la diversité des territoires locaux afin de ne pas entraver brutalement leurs dynamiques démographiques, économiques et territoriales d'autre part. Si l'articulation de ces deux types de préoccupations s'avère lente et conflictuelle, elle n'en demeure pas moins l'horizon à atteindre. Il s'agit de parvenir à faire en sorte que cette articulation soit fructueuse tant sur le plan de l'exposition au risque (en la limitant) que de la dynamique des territoires (en ne la bridant pas, voire en la stimulant).

Les risques doivent donc être pleinement intégrés dans les politiques d'aménagement des territoires. Un certain nombre de communes ligériennes ont repensé leur développement en y intégrant la problématique du risque d'inondation, allant même parfois jusqu'à en faire un élément affiché de l'identité communale. Si certains acteurs se représentent toujours le risque d'inondation comme une contrainte entravant le

développement des territoires, d'autres ont compris qu'il pouvait représenter une opportunité pour aménager autrement les territoires (cf. figure de synthèse). Des communes entièrement inondables, les plus touchées par les restrictions en matière de constructibilité, ont ainsi réorienté leur modèle de développement économique ou territorial, prenant acte de l'impossibilité de poursuivre leur développement de manière inchangée. Il faut alors **privilégier de nouvelles activités compatibles avec le risque d'inondation, voire qui le valorisent, et/ou de nouvelles formes de développement urbain n'aggravant pas la vulnérabilité des enjeux exposés**. Si, pour certains, la question est de savoir s'il est concevable d'urbaniser les zones inondables (Barocca, Hubert, 2008), nous pensons pour notre part que la question qui se pose est de déterminer comment urbaniser les zones inondables. Les zones inondables, c'est un fait, continuent de s'urbaniser. La mise en œuvre des PPRI n'a pas conduit à l'arrêt brutal des constructions dans les zones à risque, elle n'a fait que la freiner, la contenir – et c'est déjà beaucoup ! C'est pourquoi il importe de se demander sous quelles formes, mieux adaptées au risque, l'urbanisation pourrait se poursuivre dans une certaine mesure en zone inondable. Faut-il, en adoptant les injonctions de la ville durable, privilégier la compacité et la densité de la forme urbaine ? La réponse à cette question est loin d'être évidente ! Certaines communes ligériennes étudiées dans ce travail illustrent en effet toute la complexité des choix d'aménagement. C'est le cas notamment de celles ayant décidé d'abandonner des projets de développement dans la vallée inondable et de reporter le développement urbain futur sur le plateau. Même si les terrains ouverts à l'urbanisation sur le plateau demeurent modestes, cela contribue pourtant à accroître la tendance au mitage, au détriment de la compacité de la forme urbaine. Un tel choix, justifié par la prise en compte du risque d'inondation – et à ce titre pouvant apparaître comme bénéfique –, n'en pose pas moins question au regard des nouvelles exigences de densité urbaines promues par l'impératif d'un développement durable des territoires (Holz, 2004 ; Wolff, 2004). Pourtant, la densité ne saurait constituer l'alpha et l'oméga des politiques de développement urbain durable. L'intégration du risque dans les choix de développement et d'aménagement urbain devrait également constituer un élément décisif de durabilité. Est-il préférable de densifier le tissu urbain tout en accroissant éventuellement le risque par augmentation des enjeux exposés ou de s'efforcer de ne pas accroître la vulnérabilité en contrôlant étroitement l'usage des sols en zone inondable, au risque cette fois de promouvoir une forme urbaine moins dense ? La question demeure ouverte, mais a au moins le mérite d'inciter à s'interroger sur les modalités du développement urbain en zone inondable. Toujours est-il qu'au regard des projets d'aménagement prenant en compte le risque d'inondation, nous avons pu constater que la

Loire moyenne se distinguait comme un lieu d'expérimentation de nouveaux modes d'aménagement des territoires locaux compatibles avec le risque d'inondation. Si cette intégration du risque aux choix d'aménagement est encore loin d'être la règle, nombre d'expériences intéressantes ont toutefois été relevées. Cette avance des acteurs et territoires ligériens s'explique par le rôle de laboratoire qu'a joué la Loire moyenne dans le domaine de la politique de prévention des inondations à partir de 1994 et du Plan Loire Grandeur Nature. Première confrontée à la nouvelle politique préventive de l'Etat, la Loire moyenne est aujourd'hui logiquement un terrain privilégié de mise en œuvre de démarches originales et volontaristes. Nous avons ainsi été le témoin d'évolutions très significatives de la part de certaines collectivités vis-à-vis du risque d'inondation. Des communes qui comptaient au milieu des années 1990 parmi les plus virulents opposants à la politique préventive de l'Etat sont aujourd'hui de bons élèves de la prévention, de la construction d'une culture du risque parmi la population et de l'intégration du risque dans l'aménagement de leur territoire. C'est la preuve que la territorialisation d'une politique publique ne saurait se réaliser autoritairement, mais nécessite du temps et de la concertation afin que les différents acteurs puissent trouver un sens commun à leur action et accepter l'idée de réfléchir à de nouvelles formes d'aménagement des territoires. Avec la montée en puissance des exigences de démocratie participative et de concertation, c'est une véritable révolution silencieuse de la culture technico-administrative française, jusque là peu habituée à ces pratiques, qui se produit !

Les mutations territoriales que peut induire la politique de prévention du risque d'inondation sont directement corrélées à la plus ou moins bonne conscience du risque des acteurs locaux. Ainsi, **l'intégration du risque d'inondation dans l'aménagement des territoires est le fait de communes dont les édiles ont compris le bien-fondé de la politique préventive et sont parvenus à accepter de mettre en œuvre des modes de développement et d'aménagements nouveaux**, souvent en rupture par rapport aux modèles dominants et hérités. C'est pourquoi nous nous sommes efforcés de cerner la culture du risque au sein des collectivités locales – communes et intercommunalités – comme au sein de la population vivant en zone inondable. La territorialisation du risque d'inondation passe en effet par une appropriation locale de ce risque, les collectivités locales ayant la charge d'intégrer le risque d'inondation dans leur politique d'aménagement des territoires. Mais pour le faire de manière efficace et constructive, encore faut-il que les édiles et techniciens aient acquis une conscience correcte du risque. Or, nous avons montré qu'à cet égard la situation demeurerait encore fort inégale : la conscience de la réalité du risque n'est pas encore partagée par tous les

responsables politiques et les techniciens des collectivités locales ligériennes. De nombreuses collectivités locales se contentent encore d'appliquer les prescriptions urbanistiques imposées par le PPR, mais sans jamais repenser la nature même de leur développement (cf. figure de synthèse). Les responsables politiques de ces collectivités n'ont pas encore assimilé la représentation dominante du risque. Perçu comme un élément de perturbation du système communal, de son bon fonctionnement et de sa bonne gestion par les édiles, le risque d'inondation est alors passé sous silence. Néanmoins, un certain nombre de structures intercommunales ont intégré la question du risque d'inondation dans leurs missions, contribuant de la sorte à apporter une aide précieuse aux communes, à diffuser de l'information à leur destination et finalement à une meilleure prise en compte du risque à l'échelle locale. Elles sont plus ou moins impliquées, et selon des modalités différentes, mais quoi qu'il en soit leur action apparaît toujours positive. Ces **communautés d'agglomération contribuent, à leur mesure, à une meilleure prise en compte du risque et à la construction d'une culture du risque, que ce soit parmi les élus et techniciens communaux, ou parmi la population.** Si leur implication n'est pas le fait de compétences directes en matière de risque, elle s'effectue indirectement à plusieurs titres : à la fois comme structures ayant pour rôle d'apporter une aide aux communes dans certains domaines, mais aussi parce que nombre de leurs compétences ne peuvent être correctement exercées qu'à condition de mettre en œuvre un dispositif complet dans le domaine de la prévention des risques majeurs. Enfin, au titre des obligations des exploitants d'un service destiné au public, définies par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, un plan de continuité incluant une réflexion sur le risque d'inondation peut être mis en place. Si la conscience claire du risque a poussé ces communautés d'agglomération à s'investir dans sa gestion et en faire une véritable préoccupation publique, un certain nombre de communes ont fait de même, mettant en œuvre une véritable stratégie globale de construction d'une culture du risque. Mais il faut pour cela une volonté politique forte et pérenne, ce qui est loin d'être le cas dans toutes les communes de la Loire moyenne. L'analyse de la conscience du risque parmi la population a permis de mettre en exergue **l'importance centrale des collectivités locales dans le processus de construction de l'acceptabilité du risque.** Les contrastes de conscience du risque parmi la population semblent ainsi s'expliquer bien davantage par l'implication plus ou moins forte des communes et communautés d'agglomération que par des facteurs individuels souvent présentés comme décisifs (âge, ancienneté de l'implantation en un lieu), ce qui peut se comprendre au regard de l'ancienneté de la dernière inondation catastrophique en Loire moyenne. **La conscience du risque dans la population est d'autant plus forte que les**

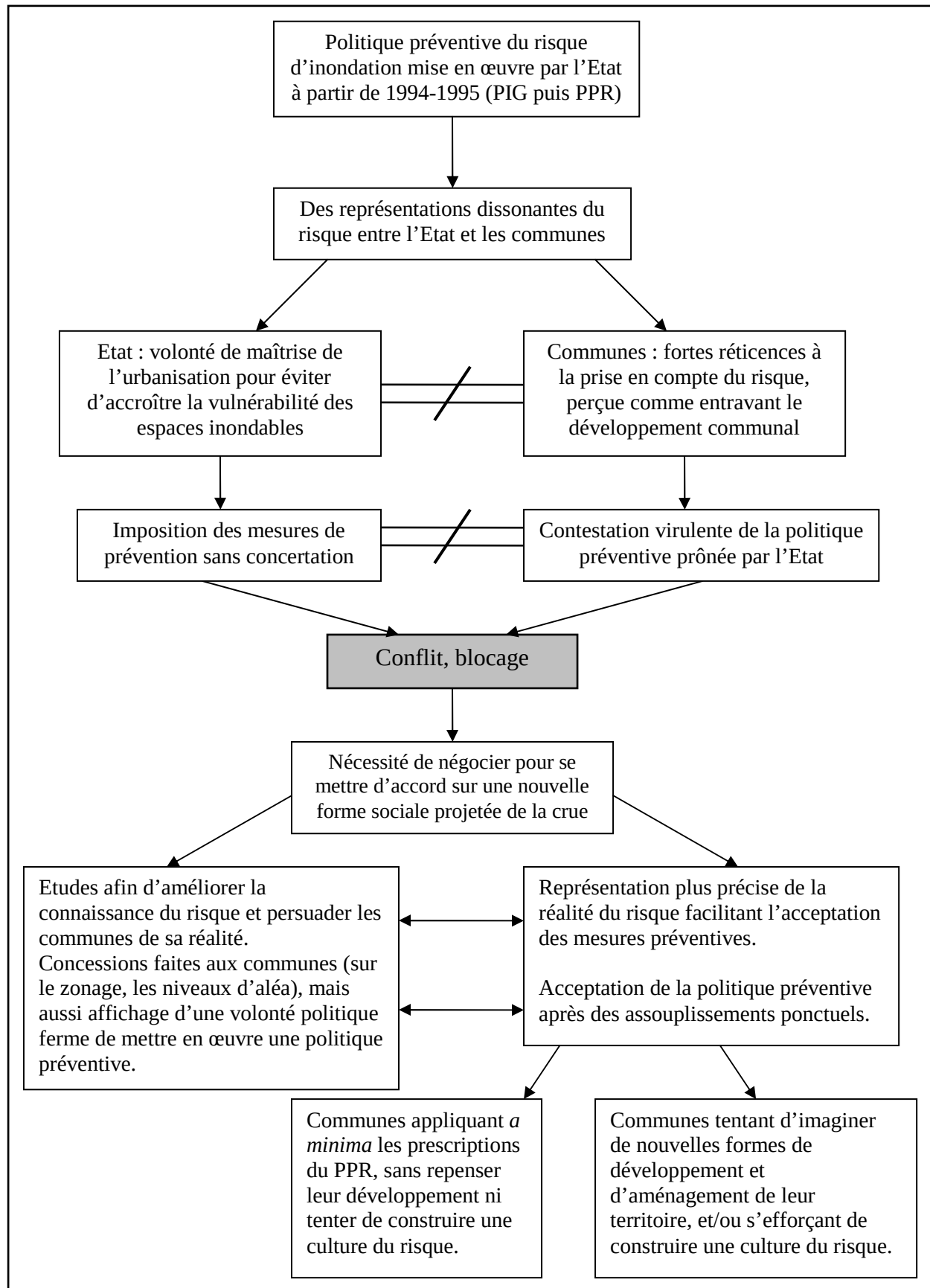
collectivités locales mènent une politique active d'information. A l'inverse, lorsque cette mobilisation n'est pas au rendez-vous, la conscience du risque parmi la population est plus faible. Un tel constat confirme la pertinence des mesures prises par la loi Bachelot de 2003 visant à accroître les obligations des communes en matière d'information de la population. L'échelle locale constitue bien un niveau pertinent de la construction d'une conscience et d'une culture du risque territorialisée, et les collectivités locales apparaissent comme des acteurs crédibles pour cela car proches du terrain et des citoyens.

Le dernier apport de notre travail est d'avoir mis en exergue **la dimension géopolitique du risque.** Nous avons montré à quel point le risque et sa gestion relevaient d'enjeux géopolitiques, cristallisaient des enjeux de pouvoir sur des territoires et des populations. Les négociations concernant les niveaux d'aléas et les limites des zones d'aléas en sont une illustration. Pour parvenir à assouplir les « contraintes » que le PPR faisait, selon eux, peser sur le devenir de leurs communes, un certain nombre d'élus ont su faire jouer leur entregent politique ou mobiliser la population pour donner plus de poids à leurs revendications. Ces capacités de négociation apparaissent néanmoins très contrastées, et posent la question de l'égalité des communes face au pouvoir central et, finalement, par rapport au risque. En effet, les communes dont les élus sont les moins dotés en capital politique sont celles qui subissent le plus fortement l'injonction du contrôle de l'usage des sols. Ces inégalités entretiennent, chez les élus locaux marginalisés, une forme de ressentiment à l'encontre d'un Etat jugé insuffisamment impartial et d'une politique préventive perçue comme peu cohérente car à géométrie variable. Par ailleurs, le risque et sa gestion peuvent être instrumentalisés par les décideurs, qui les utilisent parfois au service d'une stratégie de reconquête et de réaménagement de certains territoires. La lutte contre le risque d'inondation peut représenter un moyen de « reconquérir » et mettre en valeur certains territoires bordant la Loire jusque là délaissés et marginaux. La gestion du risque est donc aussi un exercice de pouvoir, un instrument de contrôle des hommes et des territoires.

D'une manière plus générale, nous espérons que notre travail aura contribué, par l'intermédiaire des différents apports évoqués ci-dessus, à approfondir la réflexion sur la territorialisation de la politique publique de prévention du risque d'inondation. Il s'agit là d'un enjeu scientifique de premier plan en matière de recherche sur le risque d'inondation. Bruno Ledoux a ainsi identifié ce thème, lors du colloque qui s'est tenu à Lyon les 3 et 4 juin 2009⁷⁴, comme l'un des trois axes de recherche à approfondir. Puisse cette thèse y participer.

⁷⁴ Colloque national MEEDDAT / Cemagref, « Risque inondation : quels défis pour la recherche en appui à l'action publique ? », Lyon, 3 et 4 juin 2009

Figure de synthèse : La mise en œuvre d'une politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne : de la confrontation des acteurs à l'application territorialisée



Si ce travail a permis de dégager un certain nombre de conclusions et d'enseignements, il a également ouvert des pistes qui mériteraient d'être approfondies. Trois voies principales d'approfondissement se dessinent.

Tout d'abord, l'approche constructiviste et géopolitique du risque appliquée ici à la Loire moyenne peut être généralisée. Nous avons ainsi tenté de montrer l'importance du contexte local dans le processus de territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation. Les mêmes processus conflictuels puis de négociation entre acteurs locaux et nationaux s'observent-ils dans d'autres espaces, notamment sur des terrains où l'élaboration des PPR a été plus tardive et aurait ainsi pu bénéficier de l'expérience et des nouvelles procédures élaborées sur la Loire moyenne ? Ou la territorialisation de la politique préventive est-elle nécessairement conflictuelle ? Plus largement, cette approche constructiviste et géopolitique – en privilégiant les acteurs, leurs représentations, leurs interactions, les conflits qui en découlent, les enjeux de pouvoir sur les territoires – ne peut-elle pas s'avérer féconde pour l'analyse de la territorialisation de toute politique publique ?

Le thème de la conscience et de la culture du risque ensuite mériterait de plus amples approfondissements. Il serait ainsi profitable, par un élargissement de l'échantillon et éventuellement la comparaison avec d'autres terrains, d'approfondir la plus ou moins bonne conscience du risque parmi la population des zones inondables. L'enquête gagnerait probablement à intégrer les acteurs spécifiques que sont les entreprises, qui ont été volontairement laissées de côté dans le cadre de la présente recherche car relevant de logiques et s'inscrivant dans des démarches de diffusion d'information spécifiques. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur dans le cadre de la réflexion actuelle sur la réduction de la vulnérabilité. L'analyse des modalités d'intégration du risque d'inondation dans l'organisation des entreprises constitue donc une piste d'exploration fructueuse.

A l'interface entre culture du risque et intégration du risque d'inondation à l'aménagement des territoires, il conviendrait également d'étudier plus spécifiquement la manière dont la problématique du risque d'inondation s'intègre dans les projets et les actions liés à l'inscription du Val de Loire au Patrimoine mondial de l'UNESCO. Comment la Mission Val de Loire, chargée de gérer et de valoriser le Patrimoine mondial ligérien, intègre-t-elle le risque d'inondation à ses réflexions et ses actions ? Alors que la promotion d'une image positive du Val de Loire constitue une de ses préoccupations majeures, contribue-t-elle néanmoins à une meilleure prise en compte du risque d'inondation ?

La troisième thématique qui mériterait d'être approfondie est celle de l'impact territorial de la prévention du risque d'inondation. Sur le terrain ligérien, il conviendrait ainsi

de suivre l'évolution d'opérations d'aménagement étudiées dans ce travail qui s'efforcent de prendre en compte le risque d'inondation afin d'en examiner les conséquences territoriales et sociales à plus long terme. C'est le cas en particulier du déversoir de la Bouillie à Blois et des Iles Noires à La Riche, mais aussi de bien d'autres opérations plus modestes. Les nombreuses communes aujourd'hui encore réticentes à l'intégration du risque d'inondation développeront-elles finalement, elles aussi, de nouvelles formes d'aménagement compatibles avec le risque ? Par ailleurs, une perspective comparatiste serait probablement féconde, en permettant de mettre en lumière la plus ou moins bonne intégration du risque d'inondation dans l'aménagement des territoires selon les contextes locaux. L'esquisse d'une telle démarche par la comparaison de la Loire moyenne et du Val-de-Marne (Beucher, Rode, 2009) laisse entrevoir des perspectives intéressantes. Le suivi des réflexions menées dans le cadre du projet Interreg « FloodResilienCity » (s'étendant sur la période 2007-2012) semble également d'un grand intérêt. Sur quelles mesures ce programme débouchera-t-il, à Orléans comme dans les autres villes européennes concernées ? De nouvelles modalités d'aménagement et de développement favorisant la résilience urbaine vis-à-vis du risque d'inondation verront-elles le jour ? De telles pratiques innovantes d'aménagement urbain se diffuseront-elles au-delà des huit villes concernées par ce programme ? Comment et à quels rythmes, avec quels effets sur la résilience des territoires urbains ligériens, français et européens ?

Tous ces questionnements encore en suspens, qui constituent des sujets potentiels de recherches futures, illustrent l'intérêt et la fécondité du champ de recherche choisi, lequel se situe au cœur de préoccupations majeures des sociétés contemporaines.

Bibliographie

Agence Roumet-Guitel (2002), *Les Iles Noires. Plan d'actions*, Tour(s)plus, 77 p. (non publié)

André Y., Bailly A., Ferras R., Guérin J.-P., Gumuchian H. (1989), *Représenter l'espace. L'imaginaire spatial à l'école*, Paris, Anthropos, 227 p.

Arnould P. (2006), « Biodiversité : la confusion des chiffres et des territoires », *Annales de géographie*, n° 651, pp. 528-549

Austin J. L. (1962), *How to do Things with Words*, Oxford ; traduction française *Quand dire, c'est faire*, Paris, Editions du Seuil, 2002, 202 p.

Badie B. (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 276 p.

Bailly A. (1995), « Les représentations en géographie », pp. 370-381, *Encyclopédie de Géographie*, Paris, Economica, 1167 p.

Bailly A. (dir.) (1995), *Risques naturels, risques de sociétés*, Paris, Economica, 103 p.

Bailly A., Ferras R. (1997), *Eléments d'épistémologie de la géographie*, Paris, Armand Colin, 191 p.

Baron Yelles N. (2006), « L'inscription du Val de Loire au Patrimoine UNESCO. Réflexions sur les implications institutionnelles d'un nouveau type de protection de la nature », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 3, pp. 381-393

Barraqué B., Gressent P. (2004), *La politique de prévention du risque d'inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée*, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 122 p.

Barroca B., Hubert G. (2008), « Urbaniser les zones inondables, est-ce concevable ? », *Développement durable et territoire*, Dossier 11 : Catastrophes et Territoires, mis en ligne le 6 novembre 2008.

URL : <http://developpementdurable.revues.org/document7413.html> Consulté le 16 mars 2009

Baumard P. (1997), « Constructivisme et processus de la recherche : l'émergence d'une « posture » épistémologique chez le chercheur », *Cahiers de recherche LAREGO*, Université de Versailles Saint-Quentin

Beaurain C., Longuépée J. (2006), « Dynamiques Territoriales et Proximité Environnementale : le cas du Risque d'Inondation », *Développement durable et territoire*, Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 10 mai 2006.

URL : <http://developpementdurable.revues.org/document2612.html> . Consulté le 11 janvier 2008

Beck U. (2001), *La Société du risque*, Aubier

Benhammou F. (2007), *Crier au loup pour avoir la peau de l'ours. Une géopolitique locale de l'environnement à travers la gestion et la conservation des grands prédateurs en France*, Thèse de doctorat en sciences de l'environnement et géographie, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts de Paris, 665 p.

Berger P. L., Luckmann T. (1966), *The Social construction of Reality*, New York : Random House, Doubleday ; traduction française : *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1997

Berthier N. (2006), *Les techniques d'enquête en sciences sociales. Méthode et exercices corrigés*, Paris, Armand Colin, 352 p.

Bethemont J., Gentelle P., Pelletier P. (2003), « Au bord de l'eau, des espaces du danger », Café géo, actes du Festival International de Géographie de Saint-Dié, http://xxi.ac-reims.fr/fg/st-die/actes_2003/

Bethemont J., Honegger-Rivière A., Le Lay Y.-F. (2006), « Les paysages des eaux douces », Géoconfluences, <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/transv/paysage/PaysageScient2.htm-haut#haut>

Beucher S. (2007), « Le risque d'inondation dans le Val-de-Marne : une territorialisation impossible ? », *Annales de géographie*, n°657, pp. 470-492

Beucher S. (2008), *Risque d'inondation et dynamiques territoriales des espaces de renouvellement urbain : les cas de Seine-Amont et de l'est londonien*, thèse de doctorat en géographie, Université Paris X – Nanterre, 543 p., <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00336726/fr/>

Beucher S., Rode S. (2009), « L'aménagement des territoires face au risque d'inondation : regards croisés sur la Loire moyenne et le Val-de-Marne », *M@ppemonde*, n° 94, 19 p., <http://mappemonde.mgm.fr/num22/articles/art09202.html>

Billet P. (2003), « Le contrôle de l'urbanisation dans les zones de montagne », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 1, pp. 31-43

Blaikie P., Cannon T., Davis I., Wisner B. (1994), *At Risk : Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, London, Routledge, 284 p.

Blancher P. (1995), « Risque et densité », *Annales de la recherche urbaine*, n° 67, pp. 109-118

Blanchet A., Gotman A. (1993), *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Nathan université, 125 p.

Bonin S. (2007), « Fleuves en ville : enjeux écologiques et projets urbains », *Strates* [En ligne], n° 13

Bonin S. (2008), « La Loire-milieu, outil du développement durable », in Blanc N. et Bonin S. (dir.), *Grands barrages et habitants. Les risques sociaux du développement*, Paris, Fondation de la Maison des Sciences de l'homme/Editions Quae, pp. 281-300

Bonnard J.-Y. (2006), *Les limites de la gestion du risque d'inondation dans le bassin versant de l'Oise. Acteurs et territoires*, thèse de doctorat en géographie, Université Paris X – Nanterre, 309 p. (non publié)

Bonneviot B. (1988), « Essai de synthèse historique sur les aménagements de la Loire. La Loire naviguée. La Loire délaissée. La Loire retrouvée », communication du 3 mars au 21 avril 1988, in *Mémoires de la Société d'Agriculture, Sciences, Belles-Lettres et Arts d'Orléans*, 31 p.

Bouchon S. (2007), « Résilience », pp. 304-305, in Veyret Y. (dir.), *Dictionnaire de l'Environnement*, Paris, Armand Colin, 404 p.

Boudières V. (2007), « De la gestion des risques aux risques de la gestion. Approche endogène du risque dans les territoires touristiques de montagne », *Géocarrefour*, vol. 82, n° 1-2, pp. 43-50

Bourdieu P. (1982), *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 243 p.

Bourdieu P. (1993), « Comprendre », pp. 903-939, in Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Editions du Seuil, 947 p.

Bourdieu P., Chamboredon J.-C., Passeron J.-C. (2005), *Le métier de sociologue*, Paris, Mouton, 357 p.

Boutefeu E. (2007), « La nature en ville : des enjeux paysagers et sociétaux », *Géoconfluences*, <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/transv/paysage/PaysageViv.htm>

Boyer J.-C., Carroué L., Gras J., Le Fur A., Montagné-Vilette S. (2005), *La France. Les 26 Régions*, Paris, Armand Colin, 365 p.

Bozonnet J.-P. (1992), *Des monts et des mythes, L'imaginaire social de la montagne*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 294 p.

Bravard J.-P., Petit F. (1997), *Les cours d'eau : dynamique du système fluvial*, Paris, Armand Colin, 222 p.

Bravard J.-P. (2000), « Les extrêmes hydrologiques : handicaps réductibles ou composantes patrimoniales à sauvegarder ? », pp. 5-14, in Bravard J.-P. (dir.), *Les régions françaises face aux extrêmes hydrologiques. Gestion des excès et de la pénurie*, SEDES, 287 p.

Bravard J.-P. (2006), « La lône, l'aménageur, l'écologue et le géographe. 40 ans de gestion du Rhône », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 3, pp. 368-380

Brochot S., Cartier S. (2005), « Maîtriser la démesure, construire la confiance, l'inventivité politique des experts face aux risques naturels », pp. 285-300, in Dumoulin L., La Branche St., Robert C. et Warin Ph. (dir.), *Le recours aux experts, raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, 479 p.

Burby R.J. (ed.) (1998), *Cooperating with nature : confronting natural hazards with land-use planning for sustainable communities*, Joseph Henry Press, Washington, 368 p.

Burby R.J., French S. (1985), « Floodplain land use management : a national assessment », *Studies in water policies and management*, n° 5, Westview Press, Boulder, 249 p.

Burby R.J., French S., Kaiser E. (1979), *A conceptual framework for evaluating the effectiveness of flood plain land use management*, Center for urban and regional studies, University of North Carolina at Chapel Hill, 209 p.

Burnouf J., Maillard B. (2003), « Les Sociétés et la confluence du Cher avec la Loire à la fin du Moyen Age et à l'époque moderne », pp. 41-56, in Petit J.-G., Sanguin A.-L. (dir.), *Les fleuves de France Atlantique. Identités, espaces, représentations, mémoires*, Paris, L'Harmattan, 221 p.

Burton I., Kates R.W. (1964), « Perception of natural hazards in resources management », *Natural Resources Journal*, vol. 3, pp. 412-414

Burton I., Kates R.W., White G.F (1993), *The environment as hazard*, 2nd edition, New York, Guilford Press, 290 p.

Cabannes M. (2000), « L'intercommunalité entre concurrence et solidarité », *Colloque international Citoyenneté, coopération décentralisée et développement des territoires*, 18-19 mai, Dunkerque

Callenge C. (1997), « De la nature de la ville », *Annales de la recherche urbaine*, n° 74, Paris, pp. 12-21

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 358 p.

Camp'huis N.-G, Devaux-Ros C. (2006), « Le diagnostic de vulnérabilité à l'inondation : un outil de prévention efficace », *Annales des mines – Responsabilité & Environnement*, vol 43 – Catastrophes et territoires : les vulnérabilités, pp. 41-46

Caro P. (1992), *De l'eau*, Paris, Hachette, 133 p.

Carot C. (2006), *L'information de la population en matière d'inondation : quelle efficacité pour la prise de conscience du risque ? Le développement d'une culture du risque est-il nécessaire ?*, Master 2-Magistère 3, Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, Département Aménagement, 97 p. (non publié)

Carré C. (2006), « Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque : l'application au cas des inondations », *Annales de géographie*, n° 648, pp. 133-153

Cartier S. (2004), « Implications du public face aux risques naturels : délégation aux pouvoirs publics ou construction locale des politiques participatives ? », pp. 141-155, in Larjartre A. et Gaboriau V. (dir.), *Les collectivités territoriales face aux risques physiques*, L'Harmattan, collection logiques juridiques, 261 p.

Cartier S. (2005), « Les nouveaux protocoles d'action publique dans la gestion des risques naturels », pp. 53-73, in Faure A. et Douillet A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 300 p.

Chabenat G. (1996), *L'aménagement fluvial et la mémoire*, L'Harmattan, 302 p.

Chalas Y., Dubois-Taine G. (dir.) (1997), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, ed. de L'Aube, 288 p.

Chalas Y. (2005), « Quelle ville pour demain ? », pp. 11-30, in Institut des villes, *Villes en évolution*, Paris, La Documentation française, 187 p.

CHAM'S (1994), *Enseigner les risques naturels : pour une géographie physique revisitée*, Montpellier/Paris, GIP Reclus/Anthropos, 227 p.

Charlier B. (1999), *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 753 p.

Charlot F., Falourd B., Rogers M., Vivier N., Xouillot T. (1994), *Le Val d'Orléans : urbanisation d'une zone inondable*, CESA, mémoire de 2^{ème} année de magistère, 178 p. (non publié)

Charlot F., Falourd B., Vivier N., Xouillot T. (1996), *La Loire, histoire des protections contre les crues*, Orléans, Direction régionale de l'Équipement du Centre, 24 p.

Chasseriau A., Peyon J.-P. (2003), « Le projet île de Nantes ou comment la ville se réconcilie avec son fleuve », Festival International de Géographie de Saint-Dié, http://xxi.ac-reims.fr/fg/st-die/actes/actes_2003/

Clavel M. (2006), « Insaisissable périurbain », pp. 78-86, in Berque A., Bonnin Ph., Ghorra-Gobin C. (dir.), *La ville insoutenable*, Paris, Belin, 366 p.

Coanus T. (dir.) (1999), *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites « à risque » de la grande région lyonnaise (fin XIX^e-fin XX^e s.)*, laboratoire RIVES, ENTPE

Collignon B. (2002), « Les savoirs géographiques vernaculaires ont-ils une valeur ? », pp. 105-117, in Michaud Y. (dir.), *Université de tous les savoirs. La Géographie et la Démographie*, Paris, Poches Odile Jacob, vol. 1, 306 p.

Coulet M. (1992), « Le rôle des associations dans la prise en compte des problèmes d'environnement dans la gestion des grands fleuves », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 67, n°4, pp. 281-284

Dacharry M. (1974), *Hydrologie de la Loire en amont de Gien*, 2 vol., Paris, Nouvelles Editions Latines, 334 p. – 285 p.

Dacharry M. (1996), « Les grandes crues historiques de la Loire », *La Houille Blanche*, n° 6-7, pp. 47-53

Dauge Y. (1999), *Les politiques publiques de prévention des inondations : rapport au Premier ministre*, Paris, Premier ministre, 56 p.

Dauphiné A., Provitolo D. (2007), « La résilience : un concept pour la gestion des risques », *Annales de géographie*, n° 654, pp. 115-125

Davy L. (1989), *Hydrologie Continentale*, n°2, vol. 4, pp. 75-92

Debarbieux B. (1994), « Le risque en montagne : phénomène naturel ou phénomène social ? », pp. 101-110, in CHAM'S, *Enseigner les risques naturels : pour une géographie physique revisitée*, Montpellier/Paris, GIP Reclus/Anthropos, 227 p.

Decrop G. (1994), « Barrage contre la Loire », pp. 151-163, in CHAM'S, *Enseigner les risques naturels : pour une géographie physique revisitée*, Montpellier/Paris, GIP Reclus/Anthropos, 227 p.

Decrop G. (1997), *De l'expertise scientifique au risque négocié ; le cas du risque en montagne*, Cemagref Editions, 80 p.

Decrop G., Dourlens C., Vidal-Naquet P.-A. (1997), *Les scènes locales du risque*, CERPE, Futur antérieur, 222 p.

Dégardin F. (2002), « Urbanisation et inondations : de l'opposition à la réconciliation », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 1, pp. 91-103

de Person F. (2001), *La Loire à Blois. Le déchargeoir de la Bouillie en action, ou le contrôle du chemin de l'eau de 1584 à 1907*, DIREN Centre, Etat

D'Ercole R. (1994), « Mesurer le risque : le volcan Cotopaxi et les populations proches », in CHAM'S, *Enseigner les risques naturels : pour une géographie physique revisitée*, Montpellier/Paris, GIP Reclus/Anthropos, pp. 111-150

De Singly F. (1992), *L'enquête et ses méthodes : le questionnaire*, Paris, Nathan université, 126 p.

Di Méo G. (1998), *Géographie sociale et territoire*, Paris, Nathan université, Coll. Géographie, 320 p.

Di Méo G. (2000), « Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace ? », pp. 37-48, in Lévy J., Lussault M. (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*, Paris, Belin, 352 p.

Dion R. (1934), *Le Val de Loire, étude de géographie régionale*, Tours, Arrault et C^{ie}, 752 p.

Dion R. (1961), *Histoire des levées de la Loire*, Paris, 316 p.

Domenach J., Marc E. (1998), « Intercommunalité et risques naturels. Aspects juridiques » *Ingénieries EAT*, hors série risques naturels, pp. 27-35

Donze J. (2002), « Comment cartographier les risques ? », intervention lors de la Journée APHG Dijon, 4 décembre 2002, sur le thème « Les sociétés face aux risques naturels et technologiques », site internet de l'Académie de Dijon

Douglas M. (1986), *Risk acceptability according to social sciences*, London, Routledge, 115 p.

Douglas M. (1992), *Risk and blame, essays in cultural theory*, London, Routledge, 323 p.

Douglas M., Wildavsky A. (1982), *Risk and culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*, Berkeley, University of California Press, 224 p.

Dourlens C. (1995), « Le pragmatisme dans l'action publique aujourd'hui », *Les Annales des Ponts et Chaussées*, n° 75, pp. 25-32

Dourlens C. (2004), *La question des inondations au prisme des sciences sociales. Un panorama de la recherche publique*, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, 53 p.

Dubois-Maury J. (2001), *Les risques naturels : quelles réponses ?*, Problèmes politiques et sociaux, n° 863, La Documentation Française, 88 p.

Duchêne F., Martinais E., Morel Journel C. (2003), « Le risque comme représentation : une contribution de la géographie sociale », pp. 88-105, in Moriniaux V. (dir.), *Les risques*, Nantes, Editions du temps, 256 p.

Dumont M. (2005), « Le développement urbain dans les villes intermédiaires : pratiques métropolitaines ou nouveau modèle spécifique ? Le cas d'Orléans et de Tours », *Annales de géographie*, n° 642, pp. 141-162

Dutour A., Garnier P., Génin A., Servain-Courant S. (2001), « Développement de la ville de Tours en zone inondable : le cas du Val de Cher », *Actes du colloque « Hydrosystèmes, Paysages, Territoires »*, Lille, 6 au 8 septembre 2001

Dziedzicki J.-M. (2003), « Au-delà du NIMBY : le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications », pp. 35-64, in Mélé, Larrue, Rosemberg (dir.), *Conflits et territoires*, Presses universitaires de l'Université François-Rabelais, 225 p.

Emelianoff C. (2002), « Comment définir une ville durable », in « Villes et développement durable. Des expériences à échanger », site internet du Ministère de l'écologie et du développement durable (<http://www.environnement.gouv.fr/villedurable/intro/emelia.htm>)

Emelianoff C. (2003), « Environnement », pp. 317-318, in Lévy J., Lussault M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1034 p.

Emelianoff C. (2005), « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, 1999, mis en ligne le 31 mai 2005, <http://developpementdurable.revues.org/document532.html>, consulté le 14 septembre 2007

Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature (1999a), *Synthèse des propositions pour une stratégie globale de réduction des risques d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne*, 59 p.

Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature (1999b), *Dossier de présentation des résultats dans les départements entre janvier et mars 1999*, 85 p.

Etudes ligériennes (2007), « Hier, la crue de 1856... Aujourd'hui et demain, comment se préparer à un événement de cette ampleur ? Quel rôle pour les collectivités territoriales et les acteurs de terrain ? », actes du colloque organisé par l'agglomération de Nevers les 23 et 24 novembre 2006, n° 14, 132 p.

Fabiani J.-L., Theys J. (dir.) (1987), *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Paris, Presses de l'ENS, 674 p.

Faugères L., Noyelle J. (1992), « Risques naturels, paysages et environnement en France », *L'Information géographique*, n° 5, pp. 194-209

Faure A., Négrier E. (dir.) (2007), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 302 p.

Favier R., Granet Abisset A.-M. (2005), « Histoire et mémoire. Histoire du climat et des risques naturels en France », pp. 9-34, in Lamarre D. (dir.), *Les risques climatiques*, Paris, Belin Sup, 224 p.

Fénelon P. (1978), *Atlas et géographie des pays de la Loire*, Paris, Flammarion, Coll. Portraits de la France Moderne, 501 p.

Festinger L. (1962), *A theory of cognitive dissonance*, Stanford University Press

Framery D. (2003), « Les inondations de la Somme en 2001 : enjeux de pouvoirs dans un contexte de décentralisation », *Hérodote*, 3, n° 110, pp. 29-46

FRAPNA Loire (coord.) (2005), *Sites du Bois de l'Ile et de l'Ile Charlemagne (communes de Saint-Jean-le-Blanc et Saint-Denis-en-Val, Loiret). Expertise écologique*, étude commandée par la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, 122 p.

Garcin M., Carcaud N., Gautier E., Burnouf J., Castanet C., Fouillet N. (2006), « Impacts des héritages sur un hydrosystème : l'exemple des levées en Loire moyenne et océanique », pp. 225-236, in Allée P., Lespez L. (dir.), *L'érosion entre société, climat et paléoenvironnement*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise-Pascal, 480 p.

Garnier P. (1993), *Le Cher, étude hydrologique*, thèse, Angers, 713 p. (non publié)

Garnier P., Rode S. (2006), « Construire l'acceptabilité du risque, une priorité pour les communes ? », *L'Information géographique*, vol. 70, n° 1, pp. 25-40

Garnier P., Rode S. (2007), « Entre aménagement et environnement, la naissance avortée d'un projet aléatoire : le barrage de Chambonchard », *Annales de géographie*, n° 656, pp. 382-397

Gautier E., Piégay H., Bertaina P. (2000), « A methodological approach of fluvial dynamics oriented towards hydrosystem management : the Loire and Allier rivers case study », *Geodinamica Acta*, vol. 13, n° 1, pp. 29-43

Gazowski Z. (1994), « L'enfoncement du lit de la Loire », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 69, n° 1, pp. 41-46

Gérardot C. (2004), « Les élus lyonnais et leurs fleuves : une reconquête en question », *Géocarrefour*, vol. 79, n° 1, pp. 75-84

Ghiotti S. (2004), « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », in *Actes de la journée d'étude « Les territoires de l'eau »*, Université d'Artois, Arras, 26 mars 2004, pp. 5-25

Ghiotti S. (2007), *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*, CNRS Editions, coll. Espaces et milieux, 248 p.

Gilbert C. (dir.) (1990), *La catastrophe, l' élu et le préfet*, Presses Universitaires de Grenoble, 295 p.

Gilbert C. (1994), « L'espace de la négociation », pp. 45-59, in CHAM'S, *Enseigner les risques naturels : pour une géographie physique revisitée*, Montpellier/Paris, GIP Reclus/Anthropos, 227 p.

Gilbert C. (2003), « La fabrique des risques », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 114, pp. 55-72

Gleyze J.-F., Reghezza M. (2007), « La vulnérabilité structurelle comme outil de compréhension des mécanismes d'endommagement », *Géocarrefour*, vol. 82, n° 1-2, pp. 17-26

Gout J.-P. (1993), *Prévention et gestion des risques majeurs : les risques d'origine naturelle*, Paris, Les éditions de l'environnement, 301 p.

Grivel S., Gautier E., Chambaud F. (2003), « La Loire des îles : sites d'application d'une approche pluridisciplinaire pour la gestion écologique de l'hydrosystème Loire », Colloque Société Française d'Ecologie, Le Bourget du Lac (Université de Savoie), 15 et 16 mai 2003 : « Ecologie des zones humides et des milieux aquatiques dulcaquicoles »

Guérin J.-P., Gumuchian H. (dir.) (1985), *Les représentations en actes : actes du Colloque de Lescheraines*, Université scientifique et médicale, Grenoble, 352 p.

Guérin J.-P. (1989), « Géographie et représentation », pp. 3-5, in André Y. et alii, *Représenter l'espace. L'imaginaire spatial à l'école*, Paris, Anthropos, 227 p.

Guillerme A. (1992), « Aquosité urbaine : le patrimoine hydrographique d'Île-de-France et sa mise en valeur », *Téoros*, vol. 11, n° 3, pp. 18-21

Gumuchian H. (1991), *Représentations et aménagement du territoire*, Paris, Anthropos, 142 p.

Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R., Roux E. (2003), *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos, 186 p.

Hagemeier-Klose M., Wagner K. (2009), « Evaluation of flood hazard maps in print and web mapping services as information tools in flood risk communication », *Natural Hazards and Earth System Sciences*, n° 9, pp. 563-574, www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/9/563/2009/

Hardy S., Sierra A. (2005), « Territoires et acteurs des risques "naturels" en Amérique latine. Les cas des villes de Managua (Nicaragua) et de Quito (Equateur) », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 1, pp. 85-95

Heude J. (2005), « Le risque d'inondation, les acteurs et les stratégies de prévention dans le bassin Missouri-Mississippi », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 1, pp. 96-105

Hewitt K. (1997), *Regions of risk. A geographical introduction to disasters*, Longman, 389 p.

Holz J.-M. (2004), « La ville durable : une nouvelle utopie ? », *Historiens & Géographes*, n° 387, pp. 109-113

Hubert G., de Vanssay B. (2005), *Le risque d'inondation et la cartographie réglementaire. Analyse de l'efficacité, des impacts et de l'appropriation locale de la politique de prévention*, Programme de recherche « Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques », Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 188 p.

Ifen (2005), « La perception sociale des risques naturels », *Les données de l'environnement*, n° 99, Orléans, 4 p.

Jobert B., Muller P. (1987), *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 242 p.

Jodelet D. (dir.) (1989), *Les représentations sociales*, Paris, PUF, 424 p.

Jousseau V., Mercier D. (2005), « Processus et acteurs de l'aménagement de la zone inondable du Val nantais. Réflexions sur la prise de risque d'une société prométhéenne », *Cahiers Nantais*, n° 64, pp. 23-42

Jouve A., Stragiotti P., Fabries-Verfaillie M. (1994), *La France des villes. Le temps des métropoles ?*, Paris, Bréal, 320 p.

Lacoste Y. (dir.) (1995), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1699 p.

Laganier R. (ed.) (2006), *Territoires, inondation et figures du risque ; la prévention au prisme de l'évaluation*, Paris, L'Harmattan, Itinéraires géographiques, 257 p.

Laganier R., Roussel I. (2000), « La gestion de l'écosystème urbain pour une ville durable », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 2, pp. 137-161

Laganier R., Picouet P., Salvador P.-G., Scarwell H.-J. (2000), « Inondation, territoire et aménagement : révolution de la prise en compte du risque inondation dans la vallée de la Canche (Pas-de-Calais, France) », *Géocarrefour*, vol. 75, n° 4, pp. 375-382

Laganier R., Scarwell H.-J. (2000), « Inondation et recomposition territoriale : quand la nature interroge le fonctionnement des territoires », *Hommes et Terres du Nord*, n° 2, pp. 103-110

Laganier R., Scarwell H.-J. (2004), *Risque d'inondation et aménagement durable des territoires*, Villeneuve d'Asq, Presses Universitaires du Septentrion, 239 p.

Lahire B. (1998), *L'homme pluriel : les ressorts de l'action*, Paris, Nathan, 271 p.

Lajarge R. (2008), « Acteurs, engagement et dégagement », pp. 69-80, *Géodoc*, n° 55, *Mobiliser la notion d'acteur en géographie*, Cavaillé F. et Milian J. (coord.)

Lambert R. (1996), *Géographie du cycle de l'eau*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 439 p.

Langumier J. (2008), *Survivre à l'inondation. Pour une ethnologie de la catastrophe*, Lyon, ENS Editions, 360 p.

Larrue C. (2000), *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 208 p.

Larrue C., Di Pietro F., Lefeuvre M.-P., Chiappero D. (2001), *Les conditions de la construction d'une politique locale de prévention des risques inondations*, Centre de Recherche « Ville Société Territoire », Université de Tours, Programme « Risque Inondation », ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 88 p.

Latour B. (2004), *Politiques de la nature : comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 383 p.

Latour B. (2006), *Chroniques d'un amateur de sciences*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines de Paris, coll. Sciences sociales, 226 p.

Lebaron F. (2006), *L'enquête quantitative en sciences sociales. Recueil et analyse des données*, Paris, Dunod, 182 p.

Ledoux B. (1995), *Les catastrophes naturelles en France*, Paris, Documents Payot, 455 p.

Le Moigne J.-L. (1994), *Le constructivisme, des fondements*, tome 1, Paris, Ed. ESF, Col. Communication et complexité, 252 p.

Le Moigne J.-L. (1995), *Le constructivisme, des épistémologies*, tome 2, Paris, Ed. ESF, Col. Communication et complexité, 315 p.

Le Moigne J.-L. (1995), *Les épistémologies constructivistes*, Paris, PUF, col. Que Sais-je, 127 p.

Lévy J. (2003), « Géographie », pp. 399-401, in Lévy J., Lussault M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1034 p.

Lorain J.-M. (1981), *La Loire à Blois et en Loir-et-Cher*, Le Clairmirouere du temps, 186 p.

Lussault M. (1993), *Tours : images de la ville et politique urbaine*, Collection Sciences de la Ville, n° 3, 411 p.

Lussault M. (1998), « Images (de la ville) et politique (urbaine) », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 73, n° 1, pp. 45-53

Lussault M. (2003a), « Acteur », pp. 39-42, in Lévy J., Lussault M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1034 p.

Lussault M. (2003b), « Nature (Espace et) », pp. 657-661, in Lévy J., Lussault M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1034 p.

Lussault M. (2007), *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Editions du Seuil, collection « La couleur des idées », 366 p.

Mancebo F. (2004), « Développement durable et stratégies d'acteurs en milieu urbain ? Ecueils et enjeux. », *Historiens & Géographes*, n° 387, pp. 123-129

Marchand J.-M. (2003), « La gestion intercommunale des risques naturels. Gérer les risques naturels au quotidien », *Pouvoirs locaux*, n° 56 I, pp. 43-120

Marié M. (1985), « De l'aménagement au ménagement du territoire en Provence ; les grands ouvrages hydrauliques », *Le genre humain*, n° 12, pp. 71-92

Martinais E. (1996), « Gestion du risque industriel et conflits territoriaux, le cas de Saint-Fons », *Revue de Géographie de Lyon* 71, n° 1, pp. 31-44

Martinais E., Morel-Journel C., Duchêne F. (2006), « La construction sociale du risque environnemental : un objet géographique ? », pp. 171-186, in Séchet R. et Veschambre V. (dir.), *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 397 p.

Masson M. (1993), « Après Vaison-la-Romaine, pour une approche pluridisciplinaire de la prévision et de la planification », in *Commission d'enquête du Conseil Général des Ponts et Chaussées sur les inondations de Vaison-la-Romaine*, Compte-rendu de la journée du 4 juin 1993 à Aix-en-Provence

Mazoyer M. (1890), « Note sur le Service de la Prévision des Crues dans la Loire centrale », *Annales des Ponts-et-Chaussées*, 2^{ème} trimestre, pp. 441-511

Mélé P. (2003), « Conflits, territoires et action publique », pp. 13-32, in Mélé P., Larrue C., Rosemberg M. (dir.), *Conflits et territoires*, Presses universitaires de l'Université François-Rabelais, 225 p.

Mény Y., Thoenig J.-C. (1989), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 392 p.

Meschinet de Richemond N. (2007), « Risque naturel », p. 319, in Veyret Y. (dir.), *Dictionnaire de l'Environnement*, Paris, Armand Colin, 404 p.

Minéa et alii (2000), *Etude d'aménagement du bras de décharge du déversoir de la Bouillie*, DDE du Loir-et-Cher, Villes de Blois, Chailles, Saint-Gervais-la-Forêt, Vineuil (non publié)

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (1997), *Plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR). Guide général*, Paris, La Documentation française, 76 p.

Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Certu (2004), *Centre-ville en zone inondable. Prise en compte du risque. Dix exemples d'adaptation du bâti*, Paris, 64 p.

Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Cemagref (2004), *Le ralentissement dynamique pour la prévention des inondations. Guide des aménagements associant l'épandage des crues dans le lit majeur et leur écrêtement dans de petits ouvrages*, Paris, 129 p.

Mirloup J. (2003), « La Loire et le concept d'espace-fleuve », pp. 11-22, in Petit J.-G. et Sanguin A.-L. (dir.), *Les fleuves de France atlantique. Identités, espaces, représentations, mémoires*, Paris, L'Harmattan, Géographie et cultures, 221 p.

Mitchell J.K., Devine N., Jagger K. (1989), « A contextual model of natural hazard », *Geographical Review*, 79 (4), pp. 391-409

Morel V., Deboudt P., Hellequin A.-P., Herbert V., Meur-Férec C. (2006), « Regard rétrospectif sur l'étude des risques en géographie à partir des publications universitaires (1980-2004) », *L'information géographique*, vol. 70, n° 1, pp. 6-24

Morel Journal C. (dir.) (2001), *La culture du risque en question(s). Etude de deux sites inondables en zone périurbaine de l'agglomération lyonnaise*, Laboratoire RIVES, ENTPE

Neboit-Guilhot R., Davy L. (dir.) (1996), *Les Français dans leur environnement*, Paris, Nathan, 382 p.

Nicaya, Institut COHERENCES (1998), *Appropriation active de la prévention du risque d'inondation. Méthode de conduite du processus. Application à Saint-Martin d'Ardèche (07) et Saint-Pierre-des-Corps (37)*, collection du CERTU, 71 p.

November V. (2000), *Les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique*, Bern, Peter Lang, 329 p.

November V. (2005), « Géographie humaine et territorialité des risques climatiques », pp. 101-113, in Lamarre D. (dir.), *Les risques climatiques*, Paris, Belin Sup, 224 p.

Orain O. (2004), « Constructivisme », *Hypergé*,
www.hypergeo.eu/article.php3?id_article=407

Pardé M. (1933), *Fleuves et rivières*, Paris, Armand Colin, 221 p.

Pardé M. (1964), « Etudes potamologiques sur la Loire et ses affluents », *Norois*, n° 44 bis

Pardé M. (2004), *Sur la puissance des crues en diverses parties du monde*, Lyon, collection Géocarrefour, 373 p., 1961 pour la première édition (Departamento de geografia aplicada del Instituto Elcano, Saragosse, 293 p.)

Passeron J.-C. (2006), *Le raisonnement sociologique*, Paris, Albin Michel, 670 p.

Paulet J.-P. (2002), *Les représentations mentales en géographie*, Paris, Anthropos, 152 p.

Peretti-Watel P. (2001), *La société du risque*, Paris, La Découverte, 124 p.

Pigeon P. (1993), « Intérêt de l'approche géographique dans l'étude des risques liés aux glissements de terrain : le cas de la vallée des Dranses (Haute-Savoie, France) », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 37, n° 100, pp. 67-77

Pigeon P. (2007), « Les Plans de prévention des risques (PPR) : essai d'interprétation géographique », *Géocarrefour*, vol. 82, n° 1-2, pp. 27-34

Plough A., Krinsky S. (1987), « The emergence of risk communication studies : social and political context », *Science, Technology and Human Values*, vol. 12, pp. 4-10

Popper K. (1973), *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, 480 p.

Pontier J.-M. (2005), « La prévention des risques. Présentation générale de la loi du 30 juillet 2003, dite Bachelot », *Prévention des risques (la loi du 30 juillet 2003). Actes du Colloque du Centre Universitaire de Nîmes*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 169 p.

Pottier N. (2000), « Risque d'inondation, réglementations et territoires », *Hommes et Terres du Nord*, n° 2, pp. 93-101

Pottier N. (2003), « La lutte contre les inondations en France, outils et stratégies d'hier à demain », pp. 173-204, *in* Moriniaux V. (dir.), *Les risques*, Nantes, Editions du temps, 255 p.

Préventique Sécurité (1998), « Risques naturels, évaluation, propositions », n° 39

Propeck-Zimmermann E., Saint-Gérard T. (2003), « Pour une culture territoriale de la gestion des risques », *Pouvoirs Locaux*, n° 56 I, pp. 44-47

Quivy R., Van Campenhoudt L. (1995), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 288 p.

Rapport annuel du Délégué aux risques majeurs (2001),

URL : <http://www.environnement.gouv.fr>

Reghezza M. (2005), « La ville, un « territoire du risque » privilégié ? Quand la représentation est un facteur de vulnérabilité », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 1, pp. 106-115

Reghezza M. (2006), *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale*, thèse de doctorat en géographie, Université Paris X – Nanterre, 363 p. (non publié)

Reliant C. (2004), *L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique. Fonctions et usages de l'expertise socio-économique dans la politique d'aménagement des zones inondables en France et en Angleterre*, thèse de doctorat, Marne-la-Vallée, ENPC, 472 p. (non publié)

Retière J.-N. (1998), *Quand la Loire déborde, Pratiques et représentations, XIX^e-XX^e siècle*, Conservatoire Régional des rives de la Loire et de ses affluents

Reynaud A. (1980), *Société, espace et justice*, Paris, PUF, 264 p.

Ribas Palom A. (1994), « La géographie française et le risque d'inondation : de la géographie physique à la géographie humaine », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 38, n° 103, pp. 7-20

Ripoll F., Veschambre V. (2006), « L'appropriation de l'espace : une problématique centrale pour la géographie sociale », pp. 295-304, in Séchet R. et Veschambre V. (dir.), *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 397 p.

Rode S. (2001), *Des inondations et des hommes. Représentation et gestion territoriale du risque d'inondation dans trois communes du Val de Loire*, Grafigéo n° 14, Paris, PRODIG, 142 p.

Rode S. (2006), « La gestion du risque d'inondation en Loire moyenne : une approche géographique par les représentations », *Historiens & Géographes*, n° 394, pp. 251-262

Rode S. (2008), « La prévention du risque d'inondation, facteur de recomposition urbaine ? L'agglomération de Blois et le déversoir de la Bouillie », *L'Information géographique*, vol. 72, n° 4, pp. 6-26

Rode S., Sierra A. (2008), « Marges urbaines et risques à Tours et à Quito. Essai de comparaison Nord-Sud », *Autrepart*, n° 45, pp. 137-155

Roger A. (1997), *Court traité du paysage*, Paris, Gallimard, 199 p.

Rosemberg M. (2000), *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de ville*, Paris, Economica, 184 p.

Rosemberg M. (2003), « Contribution à une réflexion géographique sur les représentations et l'espace », *Géocarrefour*, vol. 78, n° 1, pp. 71-77

Rosière S. (2007), *Géographie politique et géopolitique. Une grammaire de l'espace politique*, Paris, Ellipses, 426 p.

Rougé L. (2007), « Inégale mobilité et urbanité par défaut des périurbains modestes toulousains », *EspacesTemps.net*, <http://espacestemps.net/document2237.html>

Sack R. (1986), *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press, 256 p.

Sainjon H. (1858), *Etudes sur le régime de la Loire*, Ponts-et-Chaussées

Sainjon H. (1864), *De l'annonce des crues dans le bassin de la Loire*, Orléans

Salles S. (2003), « Le rapport à l'eau dans les projets d'aménagement urbain », actes du Festival International de Géographie de Saint-Dié, http://xxi.ac-reims.fr/fg/st-die/actes/actes_2003/salles/article.htm

Schoeneich P., Busset-Henchoz M.-C. (1998), « La dissonance cognitive : facteur explicatif de l'accoutumance au risque », *Revue de géographie alpine*, n° 2, pp. 53-60

Schulé C.-A. (2000), « Les situations critiques dans la gestion de la Loire et de son bassin », pp. 233-246, in Bravard J.-P. (dir.), *Les régions françaises face aux extrêmes hydrologiques. Gestion des excès et de la pénurie*, SEDES, 287 p.

Serrano J. (2005), « Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles périurbains ? Le cas d'une agglomération moyenne », *Développement Durable et Territoires*, <http://developpementdurable.revues.org/document1605.html>

Shaeffer J.R. et alii (1976), *Flood Hazard Mitigation through Safe Land Use Practices*, Chicago, Kiefer & Associates

Sierra A. (2000), *Gestion et enjeux des espaces urbains à risque d'origine naturelle : les versants et les quebradas de Quito, Equateur*. Thèse de doctorat nouveau régime en géographie, spécialité géopolitique : Université de Paris 8, 326 p. (non publié)

Sierra A. (2009), « Espaces à risques et marges : méthodes d'approche des vulnérabilités urbaines à Lima et Quito », *Cybergéo*, article 456, <http://www.cybergeo.eu/index22232.html>

Slovic P. (1987), « Perception of risk », *Science*, n° 236, pp. 280-285

Slovic P. (2000), *The perception of risk*, London, Earthscan, 473 p.

Subra P. (2007), *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, 327 p.

Subra P. (2008), « L'aménagement, une question géopolitique ! », *Hérodote*, 3, n° 130, pp. 222-250

Thépot R. (2003), « L'aménagement de la Loire dans la deuxième moitié du XX^e siècle », *Les Etudes Ligériennes*, n° 6, pp. 12-20

Theys J., Kalaora B. (dir.) (1998), *La Terre outragée*, Diderot Editeur, 336 p.

Thompson P.B., Dean W. (1996), « Competing conceptions of risk », *Health, Safety and Environment*, n° 7, pp. 361-384

Vanier M. (dir.) (2009) *Territoire, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 228 p.

Veyret Y. (2003a), « La géographie physique des vingt-cinq dernières années en France. Etat des lieux », *Belgeo*, n° 2, pp. 145-156

Veyret Y. (dir.) (2003b), *Les risques*, A. Colin, SEDES, 255 p.

Veyret Y., Beucher S., Bonnard J.-Y. (2005), « Risques naturels et territoires », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 1, pp. 63-74

Veyret Y., Garry G., Meschinet de Richemond N. (2004), *Risques naturels et aménagement en Europe*, Paris, A. Colin, 254 p.

Veyret Y., Reghezza M. (2005a), « Aléas et risques dans l'analyse géographique », *Responsabilité & Environnement*, n° 40, pp. 61-69

Veyret Y., Reghezza M. (2005b), « L'émergence du risque en géographie », *Cahiers Nantais*, n° 64, pp. 3-9

Veyret Y., Vigneau J.-P. (2004), « Risques et développement durable », *Historiens & Géographes*, n° 387, pp. 241-248

Vidal-Naquet P.-A. (2001), *Inondations et culture du risque*, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, DRAST, CERPE

Vigneau J.-P. (1999), *L'eau atmosphérique et continentale*, DIEM, dossier 19, Sedes, 192 p.

Vinet F. (2003), *Crues et inondations dans la France méditerranéenne. Les crues torrentielles des 12 et 13 novembre 1999 (Aude, Tarn, Pyrénées Orientales et Hérault)*, Editions du Temps, Nantes, 224 p.

Vinet F. (2005), « Du risque oublié à la contrainte environnementale : le cas des basses plaines du Languedoc-Roussillon », *Cahiers Nantais*, n° 64, pp. 11-21

Vinet F., Meschinet de Richemond N. (2005), « Territoires et acteurs du risque d'inondation torrentielle en France méditerranéenne », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 1, pp. 116-126

Vinet F., Defossez S. (2006), « La représentation du risque d'inondation et de sa prévention », pp. 99-137, in Laganier R. (ed.), *Territoires, inondation et figures du risque. La prévention au prisme de l'évaluation*, Paris, L'Harmattan, 257 p.

White G.F. (1945), *Human Adjustment to floods. A geographical approach to the flood problem in the United States*, Chicago, University of Chicago, Department of Geography, Research Paper N° 29, 225 p.

White G.F. (1974) (ed.), *Natural hazard : local, national, global*, New York, Oxford University Press, 364 p.

White G.F. (1975), *Flood hazard in the United States : a research reassessment*, Boulder, University of Colorado, Institute of Behavioral Sciences, 141 p.

Willems D. (2005), *Réduction du risque d'inondation en Loire moyenne. Rapport de la semaine d'expertise européenne effectuée du 18 au 22 octobre 2004*, Université Radboud de Nimègue (Pays-Bas), 47 p.

Wisner B., Blaikie P., Cannon T. (2004), *At risk : natural hazards, people's vulnerability, and disasters*, 2nd edition, Londres, Routledge, 471 p.

Wisner B., O'Keefe P., Westgate K. (1976), « Taking the naturalness out of natural disasters », *Nature*, pp. 566-567

Wolff J.-P. (2004), « Morphologie urbaine et développement urbain durable », *Historiens & Géographes*, n° 387, pp. 115-122

Zimmermann E. (2003), *Devenir des territoires périurbains. Quelles politiques de développement pour un secteur inondable, en déprise agricole et isolé par des ruptures de continuité ? L'Ouest de La Riche, en Indre-et-Loire (37) : Mise en place d'un réseau de promenades piétonnes et cyclistes*, rapport de stage de DESS, Université François Rabelais de Tours, Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement, 84 p. + annexes (non publié)

Annexes

Annexe 1 :

Liste des entretiens effectués auprès des différents acteurs de la gestion du risque d'inondation

Municipalités :

- Amboise (Indre-et-Loire) : Mr Moret, service environnement, le 20 janvier 2005
- Amboise (Indre-et-Loire) : Mme Burre, service environnement, le 3 avril 2006
- Berthenay (Indre-et-Loire) : Mr Guérin, maire, le 20 avril 2006
- Blois (Loir-et-Cher) : Mme Reineau, adjointe au maire chargée de l'environnement, le 21 décembre 2004
- Bréhémont (Indre-et-Loire) : Mr Truissard, maire, le 20 juillet 2005
- Challuy (Nièvre) : Mme Payer, directrice des services, le 3 mai 2006
- Cléry-Saint-André (Loiret) : Mr Heuzé, conseiller municipal chargé des risques (logiciel OSIRIS), le 24 avril 2006 et le 6 octobre 2008
- Gien (Loiret) : Mr Tindillère, conseiller municipal chargé de l'Environnement, de l'Energie et des Risques Majeurs, le 27 février 2008
- La Chapelle-aux-Naux (Indre-et-Loire) : Mr Rivry, maire, le 20 avril 2006
- Lailly-en-Val (Loiret) : Mr Fichou, maire, le 17 juin 2009
- Langeais (Indre-et-Loire) : Mr Motard, maire, le 20 juillet 2005
- La Riche (Indre-et-Loire) : Mr Cappelle, responsable de l'urbanisme, le 30 juin 2005, le 27 avril 2006 et le 30 janvier 2007
- La Ville-aux-Dames (Indre-et-Loire) : Mme Masson, adjointe à l'environnement, le 20 avril 2005
- La Ville-aux-Dames (Indre-et-Loire) : Mme Bouchat, responsable de l'urbanisme, le 20 avril 2005
- Les Ponts-de-Cé (Maine-et-Loire) : Mr Passebon, contrôleur chargé DICRIM et PCS, le 26 juin 2007
- Montlouis (Indre-et-Loire) : Mr Trouvé, responsable du service environnement, le 14 février 2005
- Nazelles-Négron (Indre-et-Loire) : Mme Aubier, responsable de l'urbanisme, le 26 avril 2007

- Nazelles-Négron (Indre-et-Loire) : Mr Lebourlès, responsable de l'urbanisme, le 14 février 2005
- Nazelles-Négron (Indre-et-Loire) : Mr Bordier, maire, le 14 février 2005
- Nevers (Nièvre) : Mr Warnant, adjoint à l'environnement, le 11 septembre 2007
- Nevers (Nièvre) : Mr Chambenois, technicien à la mairie de Nevers, le 11 septembre 2007
- Olivet (Loiret) : Mr Réguigne, adjoint au maire, le 7 juin 2006
- Orléans (Loiret) : Mr Bonnet, responsable de l'urbanisme, le 27 juin 2007
- Orléans (Loiret) : Mr Galvez, direction de l'environnement, le 1^{er} février 2005 et le 19 juin 2007
- Saint-Benoît-sur-Loire (Loiret) : Mr Coutellier, maire, le 24 juin 2009
- Saint-Denis-en-Val (Loiret) : Mr Maget, conseiller municipal chargé du DICRIM, le 18 juin 2007
- Saint-Genouph (Indre-et-Loire) : Mr Avenet, maire, le 27 avril 2006
- Saint-Jean-le-Blanc (Loiret) : Mme Mazé, responsable de l'urbanisme, le 17 février 2005
- Saint-Martin-de-la-Place (Maine-et-Loire) : Mr Louinot, ancien maire, le 21 juin 2007
- Saint-Martin-de-la-Place (Maine-et-Loire) : Mme Vigneux, maire, le 5 juin 2007
- Saint-Mathurin (Maine-et-Loire) : Mr Vercher, maire et président de l'association de défense des communes du val d'Authion, le 21 juin 2007
- Saint-Pierre-des-Corps (Indre-et-Loire) : Mme Rivière, responsable de l'urbanisme, le 28 octobre 2004
- Saint-Pierre-des-Corps (Indre-et-Loire) : Mme Beaufils, maire et présidente de l'association des communes riveraines de la Loire et autres cours d'eau, le 18 août 2005
- Saint-Pryvé-Saint-Mesmin (Loiret) : Mr Gadois, responsable du service environnement et cadre de vie, le 17 février 2005 et le 26 janvier 2006
- Saint-Pryvé-Saint-Mesmin (Loiret) : Mr Prévost, adjoint au maire, le 17 février 2005
- Saint-Pryvé-Saint-Mesmin (Loiret) : responsable de l'urbanisme, le 17 février 2005
- Sermoize (Nièvre) : Mr Cottenot, directeur des services, le 9 mai 2006
- Sully-sur-Loire (Loiret) : Mr Garnier, adjoint chargé de l'environnement, le 31 janvier 2008
- Tours (Indre-et-Loire) : Mr Alenet, adjoint chargé de l'urbanisme, le 20 juillet 2005 et le 10 mai 2007
- Villebernier (Maine-et-Loire) : Mr Bréau, maire, le 2 octobre 2006

Structures intercommunales :

- Communauté d'agglomération d'Angers (Maine-et-Loire) : Mr Rosier, responsable de la cellule risques majeurs, le 2 octobre 2006, le 6 novembre 2006 et le 25 juin 2009.
- Communauté d'agglomération de Blois (Loir-et-Cher) : Mme Truffer, responsable de la ZAD de la Bouillie, le 19 avril 2005, le 25 octobre 2005, le 5 juillet 2006 et le 13 septembre 2007
- Communauté d'agglomération de Nevers (Nièvre) : Mr Couprie, chargé de mission sur le risque d'inondation, le 27 septembre 2005
- Communauté d'agglomération d'Orléans (Loiret) : Mme Chenesseau, chargé de la gestion des risques, le 15 juin 2005 et le 7 septembre 2007
- Communauté d'agglomération d'Orléans (Loiret) : Mr Dubuy, directeur des services, le 5 avril 2006
- Communauté d'agglomération d'Orléans (Loiret) : Mme Privat, chargée du projet Loire-Trame verte, le 24 avril 2006 et le 6 septembre 2007
- Communauté d'agglomération d'Orléans (Loiret) : Mme Pecquet, chargée de mission SCOT et chargée du projet Parc de Loire, le 4 juin 2009
- Communauté d'agglomération de Saumur (Maine-et-Loire) : Mme Docaque, responsable de la cellule « risques et stratégies environnementales », le 29 septembre 2005
- Communauté d'agglomération de Tours (Indre-et-Loire) : Mr Chaffois, services techniques, chargé de l'aménagement des Iles Noires, le 19 juin 2006
- Communauté d'agglomération de Tours (Indre-et-Loire) : Mr Julian, chargé des Iles Noires, le 9 juin 2006
- Communauté de communes du pays d'Azay-le-Rideau (Indre-et-Loire) : Mr Peyrard, responsable du projet de centre d'interprétation incluant Bréhémont, le 8 avril 2006

Associations de riverains :

- Mr Prieur, président de l' Association de défense des citoyens de la Bouillie, le 22 mars 2006
- Mr Tréhin, secrétaire de l'Association de défense des citoyens de la Bouillie, le 4 avril 2006

Autres gestionnaires du risque

- Mme Bajou, chargée des PPRI à la Direction Départementale de l'Équipement du Loir-et-Cher, le 27 juin 2007
- Mr Camphuis, directeur de l'Équipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature, le 14 septembre 2005
- Mr Camphuis, directeur du CEPRI, le 17 juillet 2007
- Mr Charrier, ancien responsable de l'unité « Environnement et Prévention des risques » à la Direction Départementale de l'Équipement d'Indre-et-Loire, le 27 juin 2007 et le 5 septembre 2007
- Mme Devaux-Ros, Équipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature, chargée de travailler sur la réduction de la vulnérabilité, le 25 octobre 2005
- Mr Ducarre, Conseil général du Loiret, chargé de mission sur le risque d'inondation, le 31 janvier 2008
- Mr Dudognon, Préfecture d'Indre-et-Loire, responsable urbanisme et PPR, le 29 octobre 2004
- Mme Fahri, architecte urbaniste, travaillant sur l'adaptation de l'architecture au risque d'inondation pour la commune de Sermoize, le 25 juin 2007
- Mme Morel, Etablissement Public Loire, chargée de l'appui aux communes pour la réalisation des DICRIM et PCS, le 20 septembre 2005
- Mr Muel, chargé des PPRI à la Direction Départementale de l'Équipement du Maine-et-Loire, le 27 juin 2007
- Mr Pagianiradja, Ministère de l'Intérieur, chargé de mission pour le risque d'inondation, le 6 septembre 2005
- Mr Peignard, Direction Départementale de l'Équipement du Maine-et-Loire, chargé de l'appui aux communes pour la réalisation des DICRIM et des PCS, le 19 juin 2007
- Mr Philippe, Etablissement Public Loire, chargé de mission inondation, le 21 juillet 2005
- Mr Valette, DIREN Centre, chargé de mission prévention du risque inondation auprès du préfet de bassin, le 1^{er} février 2005 et le 30 janvier 2008
- Mr Verdier, Conseil général d'Indre-et-Loire, responsable du projet de centre d'interprétation des vallées humides à Bréhémont, le 21 juin 2006 et le 26 juin 2007

Annexe 2 :

Grille d'entretien auprès des gestionnaires du risque d'inondation dans les communes

- Quelle est la situation de la commune par rapport au risque d'inondation (territoire entièrement en zone inondable ? Niveaux d'aléas ?) ?
- Comment le risque d'inondation est-il perçu par la municipalité (contrainte ? Atout ?) ?
- Le risque d'inondation est-il un sujet de préoccupation pour l'équipe municipale ? Si oui, pourquoi, et quelles sont les mesures prises ou envisagées pour le gérer ? Si non, pourquoi ?
- L'élaboration du PIG a-t-elle été l'occasion de négociations avec les services de l'Etat ? Si oui, comment et avec quels résultats ? Si non, pourquoi ?
- Quel est l'impact de la prise en compte du risque d'inondation (en particulier des prescriptions du PPR) sur le développement et l'organisation du territoire communal ?
- Trouvez-vous les mesures de prévention du risque d'inondation mises en œuvre par l'Etat justifiées ? Pourquoi ?
- Comment le risque d'inondation est-il perçu par la population (connaissance ? Ignorance ? Indifférence ? Intérêt ?) ?
- La commune est-elle dotée d'un DICRIM et d'un PCS ? Si oui, depuis quand et comment ont-ils été réalisés ? Si non, sont-ils en cours de réalisation ?
- Une information de la population sur les mesures prises pour gérer le risque est-elle effectuée ? Si oui pourquoi et de quelle manière ? Si non, pourquoi ?

N. B. : Il s'agit là d'une grille-type, qui a servi de guide aux entretiens, mais qui a été adaptée et précisée en fonction des interlocuteurs.

Annexe 3 :

Questionnaire effectué auprès d'habitants de quatre communes ligériennes inondables

Questionnaire sur le risque d'inondation

Madame, Monsieur,

Dans le cadre d'un travail de recherche universitaire (doctorat de géographie) sur le risque d'inondation, je suis amené à interroger un certain nombre d'habitants de votre commune sur ce sujet. Je vous serais très reconnaissant de bien vouloir prendre quelques minutes afin de remplir ce questionnaire le plus sincèrement possible (sachant qu'il est strictement anonyme).

Je vous remercie par avance de l'aide que, ce faisant, vous ne manquerez pas de m'apporter.

Sylvain RODE

I) Le risque d'inondation et vous

1. Votre commune est-elle concernée par le risque d'inondation ?

- ☐ Pas du tout ☐ Un petit peu ☐ Fortement
☐ Très fortement

2. Pourquoi ?

3. Personnellement, le risque d'inondation constitue-t-il un sujet d'inquiétude ?

- ☐ Pas du tout ☐ Un petit peu ☐ Beaucoup

4. Pourquoi ?

5. Avez-vous entendu parler du risque par la municipalité ?

- ☐ Jamais ☐ Parfois ☐ Assez souvent ☐ Très souvent

6. A quelle(s) occasion(s) et par quel(s) moyen(s) ?

7. A votre connaissance, des mesures sont-elles prises pour prévenir le risque d'inondation dans votre commune ?

- ☐ Oui ☐ Non

8. Si oui, lesquelles ?

9. A votre connaissance, des mesures sont-elles prises par la communauté d'agglomération de Tours (Tours +) pour prévenir le risque d'inondation ?

- ☐ Oui ☐ Non

10. Si oui, lesquelles ?

11. Trouvez-vous normal de limiter la constructibilité en zone inondable ?

- ☐ Oui ☐ Non

12. Pourquoi ?

13. Trouvez-vous normal d'interdire totalement la constructibilité de certains espaces inondables ?

- ☐ Oui ☐ Non

14. Pourquoi ?

15. La Loire a-t-elle déjà connu de graves inondations ?

- ☐ Oui ☐ Non

16. Si oui, quand ?

17. Selon vous la Loire et le Cher peuvent-ils, dans un avenir proche, connaître une grave inondation ?

- ☐ Oui ☐ Non

18. Pourquoi ?

19. Selon vous, pour lutter contre le risque d'inondation, vaut-il mieux (vous pouvez cocher deux cases) ?

- ☐ Construire des barrages sur la Loire et ses affluents
- ☐ Renforcer les levées de la Loire
- ☐ Ne plus construire du tout en zone inondable
- ☐ Moins construire en zone inondable
- ☐ Aménager autrement les zones inondables
- ☐ Informer la population pour qu'elle ait conscience du risque et se prépare à une éventuelle inondation

20. Pourquoi ?

II) La Loire, Le Cher et vous

21. Pour vous, quels termes caractérisent le mieux la Loire (cochez trois cases maximum) ?

☐ Levées (digues)	☐ Châteaux
☐ Barrages	☐ Faune
☐ Sable	☐ Centrales nucléaires
☐ Îles	☐ Végétation
☐ Crues	☐ Lumière

22. Fréquentez-vous les bords de Loire ?

- ☐ Jamais ☐ Parfois ☐ Assez souvent ☐ Souvent

23. Si oui, dans quel but ?

24. Si oui, où allez-vous pour cela ?

25. L'image que vous avez des bords de Loire est :

- ☐ Mauvaise ☐ Plutôt mauvaise ☐ Plutôt bonne
☐ Bonne

26. Pourquoi ?

27. Souhaiteriez-vous que les bords de Loire dans l'agglomération soient aménagés, mis en valeur ?

- ☐ Oui ☐ Non

28. Pourquoi ?

29. De quelle manière souhaiteriez-vous que les bords de Loire soient mis en valeur ?

30. Quel cours d'eau préférez-vous ?

- ☐ La Loire ☐ Le Cher

31. Pourquoi ?

III) Pour terminer, quelques renseignements afin de cerner votre profil

32. Sexe :

- ☐ Masculin ☐ Féminin

33. Année de naissance :

34. Profession :

35. Commune de résidence :

36. Depuis combien d'années habitez-vous dans cette commune ?

37. Êtes-vous originaires :

- ☐ De votre commune de résidence actuelle ?
☐ D'une commune voisine ? Laquelle ?
☐ D'une autre commune du département ? Laquelle ?
☐ D'un autre département ? Lequel ?

Annexe 4 :

Un travail d'enquête auprès de la population soutenu par une municipalité

8 *Un mois dans la ville*

→ Les bornes placées dans les pharmacies permettent d'actualiser la carte vitale.

La borne : c'est vitale !

Faute de permanence de l'Assurance maladie à Saint-Pierre, les assurés sociaux de la commune doivent désormais procéder à l'actualisation des données figurant sur leur carte vitale, par le biais des bornes relais placées dans leurs pharmacies. Toutes en sont équipées (sauf la pharmacie Depleux, boulevard Paul-Langevin, mais ce devrait être fait prochainement) et dans la plupart des cas, le personnel des officines vous aidera à procéder aux manipulations de mise à jour.

Si l'utilisation de la borne vitale est aisée pour les personnes habituées à se servir de l'informatique, on peut en revanche émettre des réserves pour les personnes âgées ou pour les personnes nouvellement arrivées sur le territoire et maîtrisant encore mal le français. Des problématiques liées à l'assurance sociale en ligne qui n'existeraient pas si la caisse d'assurance maladie - l'un des grands services publics issus de l'après-guerre - accédait à la demande des assurés d'avoir un Point Sécu par commune...



→ Les personnels encadrant les centres de vacances de la ville doivent être titulaires du BAFA.

Formation au BAFA

À Saint-Pierre comme partout, il faut être titulaire du BAFA pour pouvoir animer un centre de vacances. Compte tenu de leur coût, la ville a mis en place des formations locales, afin d'accompagner les jeunes corpopétrussiens dans leur démarche. Un stage de base BAFA aura lieu dans la commune **aux vacances de printemps 2007**. 15 à 20 places seront réservés aux jeunes de la ville. La participation du stagiaire correspondra à 60% du coût du stage. Les aides que le stagiaire pourra obtenir seront

défalquées de ce coût mais une participation minimum de 75 euros restera à sa charge. Le retrait des dossiers de candidature **s'effectuera à partir du 1^{er} décembre** auprès du Service Enfance. La validation de leur stage permettra aux jeunes de faire leur stage pratique dans l'un des centres de loisirs ou de vacances de la commune, l'été prochain. Dépôt des candidatures au Service enfance dès le 1^{er} décembre (pour les jeunes à partir de 17 ans). Formations en avril.

→ Un jeune chercheur va interroger les habitants sur leur perception du risque d'inondation

Une histoire d'eau

Située entre Cher et Loire, notre commune est entièrement placée en zone inondable. La mémoire collective a d'ailleurs souvent gardé une trace des crues des temps anciens.

Sylvain Rode, un jeune chercheur de l'université de Nanterre-Paris X prépare actuellement une thèse de doctorat sur le sujet, appliqué d'une manière générale à tout le bassin de la Loire.

Constatant le volontarisme dont les élus de la commune ont toujours fait preuve en matière d'inondabilité et partant du principe qu'en raison de sa double exposition entre fleuve et rivière, Saint-Pierre-des-Corps est une commune-test, ce jeune scientifique cherche à découvrir quelle perception les habitants de Saint-Pierre-des-Corps ont de ce risque d'inondation...



Afin de trouver des éléments de réponse à cette question, Sylvain Rode viendra à la rencontre des Corpopétrussiens les samedi 28, lundi 30 et mardi 31 octobre prochains. Sa démarche a reçu le soutien de la ville et les habitants qu'il rencontrera voudront bien lui faire bon accueil en répondant au petit questionnaire qu'il leur remettra.

→ L'entrée et la sortie des giratoires sont parfois difficiles à négocier.

N'oubliez pas le clignotant...

Ils fleurissent, de plus en plus nombreux, sur les routes françaises. Mais comment circule-t-on sur un giratoire ?

Tout d'abord, il faut respecter le cédez-le-passage lorsque l'on s'engage sur l'anneau de circulation. Vous devez emprunter la voie extérieure si vous souhaitez sortir à la première ou à la deuxième sortie. L'usage de la voie intérieure est réservé à ceux qui empruntent les autres sorties.

N'oubliez pas de mettre votre clignotant à droite pour indiquer votre intention de quitter le rond-point (après la dernière sortie avant la vôtre) sans oublier de laisser la priorité à ceux qui circulent sur la voie extérieure. Le clignotant à gauche est à utiliser lorsque vous effectuez une volte complète ou aux 3/4.

Attention : Le non-respect de ces règles peut vous coûter 35€, le retrait de trois points sur votre permis de conduire voire la suspension de celui-ci pour trois ans au plus.



Source : Clarté, n° 247, octobre 2006

Annexe 5 :

La communication sur le risque d'inondation dans le bulletin municipal de Saint-Pierre-des-Corps : le temps de l'opposition à la politique préventive

Vous le savez, le gouvernement a décidé de ne plus appliquer le plan d'aménagement de la Loire et de ses affluents adopté en 1986. Il a décidé d'engager une campagne de mise en place de Plan d'Intérêt Général pour chaque commune concernée par le risque d'inondation - nous sommes 35 communes en Indre-et-Loire - Certaines comme Saint-Pierre-des-Corps, ont des dossiers de permis de construire, de certificat d'urbanisme, de zone d'aménagement rejetés. Elles sont traduites devant le tribunal administratif par le Préfet.

Berthenay, Chouzay, La Riche, Luynes, Nazelles-Négron, Noizay, Rigny-Ussé, Saint-Genouph, Vernou ont répondu à mon invitation, le 11 janvier dernier. Nous avons décidé de constituer une association pour défendre l'intérêt des populations, des activités qui vivent dans nos communes. Nous allons ainsi mettre en commun nos connaissances, nos moyens, regrouper nos forces pour faire entendre notre voix auprès du gouvernement, auprès du ministre de l'environnement.



Figier toute évolution ou la réduire de façon tellement draconienne, ce qui revient au même, c'est en clair annoncer la mort programmée de nos communes.

Nous reconnaissons que les risques d'inondation existent, ils ne sont pas nés en 1994. Mais éviter que de nouveaux habitants, de nouvelles activités viennent s'installer, cela ne résout pas le problème de l'existant. **Nous voulons que soit assurée la protection des populations qui sont venues s'installer derrière les digues, avec l'accord de l'État puisque, depuis 1964, des textes régissent notre situation : ce sont les plans des surfaces submersibles.**

Si le gouvernement réagit maintenant, c'est que les dernières crues ont rappelé que les dégâts peuvent être lourds en vies humaines, en destructions matérielles et les indemnisations sont très chères. Or dans

le cas de la Loire, l'État est le propriétaire du lit du fleuve comme des digues. Si celles-ci se rompent parce que leur entretien n'est pas suffisant, les assurances peuvent tout à fait se retourner contre l'État.

Les premières communes qui ont ainsi décidé de se regrouper et qui proposent à leurs homologues de venir les rejoindre, considèrent que le gouvernement n'a pas choisi la bonne réponse au problème. Si une crue comme celle de 1856, envahissait nos communes, le coût des dégâts serait supérieur aux travaux nécessaires pour le nettoyage du lit du fleuve, le renforcement des digues, de la base au sommet, la réalisation de l'ouvrage écrêteur du Veudre.

Immobiliser des surfaces sur nos communes, les considérer comme des champs d'expansion des crues comme le demande la circulaire ministérielle est irréaliste et inacceptable. Les communes réunies veulent que la population, les activités économiques puissent vivre en sécurité, protégées du risque d'inondation.

Marie-France BEAUFILS

Conseillère Générale
Maire de Saint-Pierre-des-Corps

**Les champs d'expansion des crues
sont en bleu :
des zones où il serait
interdit de construire**



Le Préfet veut imposer un Plan d'Intérêt Général

Monsieur le Préfet a présenté, dernièrement, aux Élus, son projet de protection contre les dommages liés aux risques d'inondations dans le Val de Tours et le Val de Luynes. Ce document a des répercussions graves pour de nombreuses villes, entre autres : La-Ville-aux-Dames, La-Riche, Saint-Genouph, Berthenay, Saint-Pierre-des-Corps...

En effet, le projet de protection confirme bien toutes les inquiétudes que nous avons exprimées ensemble lors du Conseil Municipal Exceptionnel tenu au bord de la Loire, du débat au Centre Culturel sur l'aménagement du fleuve.

Des champs d'expansion des crues

Le Préfet prévoit des champs d'expansion des crues dans lesquels toutes constructions nouvelles seraient interdites.

Selon le document préfectoral, en ces endroits, «la crue pourrait stocker un volume d'eau important et s'écouler en dissipant son énergie». Les espaces libres situés près de la gendarmerie, rue Marcel-Cachin, la zone de la Morinerie, l'emprise ferroviaire sont concernés par cette mesure. On peut simplement s'interroger : comment l'eau fera-t-elle pour s'arrêter à la porte du Collège Pablo-Neruda ? comment l'eau fera-t-elle pour ne pas traverser la rue Marcel-Cachin ? comment la crue fera-t-elle pour atteindre l'emprise ferroviaire alors que celle-ci est largement surélevée ?

Deux zones selon les aléas

Saint-Pierre-des-Corps est partagée, ensuite, en deux zones dans lesquelles les possibilités de construction sont limitées (voir le plan, sur la page précédente).

Tout d'abord, la zone n° 3 qui correspond aux aléas forts de l'atlas des zones inondables : c'est une bande longeant la Loire et limitée par la rue Marcel-Cachin, la rue de l'Aubrière, la rue Blanqui et la future avenue Jean-Bonnin.

Les habitants qui voudront y construire une maison ne devraient pas utiliser plus de 10 % de la surface de leur parcelle. Ainsi, vouloir réaliser un pavillon de 80 m² d'emprise au sol nécessite d'acheter une parcelle de 800 m². Une telle disposition ne permettrait plus aux ouvriers et employés de Saint-Pierre-des-Corps de construire car le coût serait trop élevé. De plus, les clôtures seraient d'une hauteur maximale de 1,50 m et ajourées au moins sur un mètre.

Les équipements sportifs et de loisirs seraient les seuls à être autorisés.

Les activités économiques pourraient avoir une emprise correspondant à 30 % de la parcelle.

En zone n° 2, qui comprend tout le reste de la ville, on pourrait construire sur 20 % de la parcelle.

Dans ce cas, il faut un terrain de 400 m² pour une maison de 80 m². Les maisons de retraite, les centres de secours principaux des pompiers seraient interdits.

Pour les maisons déjà construites dans ces deux zones, une seule extension de 25 m² serait autorisée.

Enfin, les habitations devraient comporter un niveau habitable au-dessus des plus hautes eaux connues. On nous dit que les constructions sont toujours possibles mais à quel prix et avec quelle architecture ?

Une association de défense

On fait supporter aux habitants et aux communes les conséquences du changement de politique de l'État qui n'assure pas ses responsabilités de propriétaire du domaine fluvial.

Il doit nous assurer la sécurité en entretenant le lit de la Loire, en empierrant les digues comme à Tours, en écrétant les plus fortes crues.

La-Ville-aux-Dames, Saint-Pierre-des-Corps, Nazelles-Négron, Chouzé-sur-Loire, Noizay, La-Riche, Berthenay, Saint-Genouph, Vernou, Luynes, La-Chapelle-sur-Loire se sont, pour l'instant, constituées en Association de Défense pour empêcher la mise en œuvre des décisions préfectorales, pour empêcher le blocage complet de leur commune, pour continuer à répondre aux besoins des habitants, pour la réalisation des travaux de protection indispensable (digue, entretien du lit, réalisation de l'ouvrage écrêteur du Veurdre).

Une course de vitesse est engagée car le Préfet peut, à tout moment, officialiser le Plan d'Intérêt Général.

Il ne faut pas hésiter à faire connaître au Préfet votre point de vue. Vous pouvez consulter les documents au Centre Technique Municipal, service de l'Urbanisme.

Annexe 6 :

La communication sur le risque d'inondation dans le bulletin municipal de
Saint-Pierre-des-Corps : l'intégration du paradigme préventif

Saint-Pierre-des-Corps

CLARTÉ

N° 230 Mars 2005 Mensuel d'informations municipales

**ZONE
HORS
AGCS**

Inondations



Des risques à prendre en compte

Profil



1^{res} élues à la Mairie P. 16

Sports mécaniques



Un salon à ne pas manquer ! P. 5

Culture



Une autre Grèce P. 15

Inondations

Connaître les risques *pour les prévenir*

● **Avec la mise en place du Plan de prévention des risques (PPRI), le risque d'inondation est devenu une notion officielle. Certes il ne saurait guérir des débordements de la Loire et de ses affluents ! Mais il oblige à prendre des mesures de prévention pour limiter les dégâts, réduire la vulnérabilité des habitations, des entreprises et des infrastructures, au cas où...**

A Saint-Pierre-des-Corps, l'enjeu est désormais de concevoir un développement durable dans un espace restreint.



Les inondations du « dernier fleuve sauvage » d'Europe ne concernent pas seulement les jardins familiaux. Le Ppi délimite des zones qui s'étendent au-delà des levées protectrices.

A Tours, sous le pont Mirabeau coule... la Loire, apparemment paisible comme un long fleuve tranquille. Et pourtant elle se fâche parfois, malgré ses airs langoureux en période d'étiage. Ses dernières crues, les plus meurtrières remontent à 1846, 1856 et 1866 dans le lit de la Loire moyenne. Celle de 1980, à Brive-Charensac, dans le Massif Central, avait fait cinq morts et provoqué d'importants dégâts matériels. En janvier-février 2004, pendant plus de quinze jours, l'alerte fut chaude et les seuils dépassés, d'Orléans à son embouchure. Le 22 janvier, le débit de la Loire relevé à Tours atteignait les 2 000 m³ par seconde, 2 350 à Langeais. Grossie des eaux de la Vienne, de la Creuse après celles du Cher, elle

atteignait les 4 000 m³ seconde à Saumur. Un vrai fleuve amazonien ! Les digues qui longent la Loire sur ses deux rives n'ont qu'à bien se tenir. Mais, conçues par la main de l'homme depuis des siècles, elles demeurent un rempart fragile qu'il faut sans cesse vérifier, restaurer, conforter. Car il s'agit bien de protéger les activités de l'homme : ses activités économiques comme les lieux où il vit et en particulier les zones urbanisées.

150 000 habitants concernés

Si Saint-Pierre-des-Corps fait partie de ces 49 communes ligériennes d'Indre-et-Loire inondables, elle est une des rares qui ait 100 % de sa superficie sous la menace des colères du grand fleuve que certains qualifient de « der-

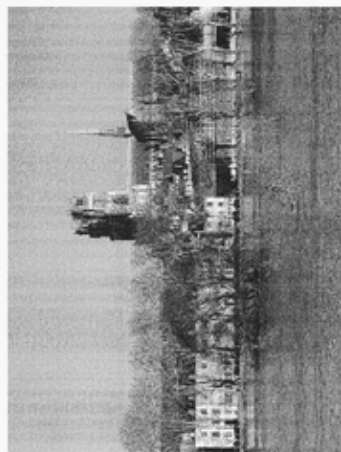
nier fleuve sauvage d'Europe », bien que les hommes l'aient façonné. S'il venait à se produire une de ces crues centennales redoutées, comme en 1856, ce seraient quelque 150 000 habitants en Indre-et-Loire qui seraient concernés. Que le fleuve déborde de son lit, qu'une digue vienne à rompre en amont de l'agglomération tourangelles, on estime à 80 000 le nombre de personnes qu'il faudrait évacuer, sans compter les dommages aux biens, aux infrastructures.

La défense contre les inondations n'est certes pas un nouvel enjeu. Les paysages de Loire en sont l'illustration. Mais ce n'est que récemment que les préoccupations de sécurité ont été intégrées dans la planification de l'usage des sols et en particulier ►

Annexe 7 :

L'information de la population sur le risque d'inondation par les municipalités : Orléans va au-delà du DICRIM pour contribuer à réduire la vulnérabilité

RECOMMANDATIONS AUX PERSONNES QUI HABITENT EN ZONE INONDABLE



Orléans le 8 décembre 2003

- Avant de partir, n'oubliez pas de prendre votre « kit inondation ».
 - Empruntez les routes indiquées par les responsables; ne prenez pas de raccourcis. Vous pourriez vous retrouver dans une zone fermée ou dangereuse.
 - N'essayez jamais de traverser à pied une zone inondée. Le courant pourrait vous emporter ou vous pourriez tomber dans un trou d'eau.
 - Si vous êtes en voiture, évitez de conduire sur une route inondée, votre véhicule pourrait être emporté par le courant. Par contre, si vous êtes pris dans des eaux qui montent rapidement et que votre voiture tombe en panne, abandonnez-la et concentrez-vous sur votre survie, et celle de vos passagers.
- Après l'inondation :**
- Ne retournez dans votre habitation qu'après l'autorisation des autorités.
 - Dans les sous-sols inondés, ne pompez pas toute l'eau d'un seul coup (cela pourrait endommager les fondations de votre maison).
- Installez les armoires électriques au-dessus des plus hautes eaux connues et préférez une installation électrique descendante plutôt qu'une installation basse. Cela permet une remise en route plus rapide et limite les cour-circuits lors d'une inondation.
 - Installez les chaudières et la production d'eau chaude au-dessus des plus hautes eaux connues et évitez les chaudières au fioul.
 - Préférez des matériaux hydrofuges pour les cloisons ou l'isolation.
 - Traitez les portes et les encadrements de fenêtre avec un produit étanche si elles sont en bois.
 - Créez une zone de mise en sécurité des personnes (par exemple un étage avec une ou des issues facilement accessibles en cas d'évacuation par les secours). Cet espace pourra être utilisé comme lieu de vie dès votre retour, après l'inondation.
 - A Saint Marceau, construisez votre plancher à 50 cm au-dessus du sol naturel, pour diminuer la vulnérabilité face aux remontées de nappes

Ces consignes n'ont aucun caractère obligatoire, elles ont pour vocation d'aider les personnes qui demeurent en zone inondable. Se préparer au risque inondation, permet une réduction de la vulnérabilité et limite les coûts de remise en état.

Comment Orléans est inondé ?
Comment agir pour diminuer la vulnérabilité des biens et des personnes ?
Comment diminuer la vulnérabilité de votre habitation en Zone inondable ?

Les réponses à ces questions suivent...



Direction Développement Durable et
Promotion de la Santé
4 quai du Châtelet – 45 000 Orléans
☎ 02.38.78.24.05

Une partie du territoire de la commune d'Orléans est située en zone inondable, principalement les quais en rive nord et au sud Saint Marceau. Même si Orléans n'a pas connu de crue majeure depuis les grands événements du XIX^{ème} siècle, **le risque reste toujours présent.**

Certains quartiers de notre ville peuvent être inondés et ce de différentes façons :

- **par débordement** : la Loire quitte son lit et ses eaux se répandent de proche en proche : c'est le cas en rive nord qui n'est pas protégée par des levées.

La rive sud, protégée, est inondée pour des crues importantes. L'inondation est plus tardive, elle se produit lorsque les eaux passent par dessus les levées ou par rupture de ces dernières. Les inondations du Val d'Orléans sont très étendues et les hauteurs d'eau peuvent atteindre plusieurs mètres à Saint Marceau.

- **par remontées de nappe** : ce phénomène est assez fréquent dans le Val d'Orléans. La nappe phréatique étant proche de la surface, lors des crues de la Loire, le fleuve met en charge la nappe ce qui fait que les eaux remontent en surface ou s'en rapprochent en inondant les sous sols et caves.

Il est donc important de savoir si votre habitation est située en zone inondable car la connaissance du risque inondation permet de mieux se préparer et ainsi de diminuer la vulnérabilité des personnes comme des biens. (Mairie ou www.centre.environnement.gouv.fr)

Vous habitez dans ces secteurs, vous pouvez **agir dès maintenant** en respectant des consignes simples et en suivant quelques conseils

- Renseignez-vous sur la hauteur des plus hautes eaux connues (cf. permis de construire, se renseigner à la mairie ou sur www.centre.environnement.gouv.fr qui est le site de la DIREN Centre) afin de s'assurer qu'une partie de votre logement est hors d'eau pour vous y mettre en sécurité dans l'attente des secours et y stocker vos biens les plus précieux.

- Apprenez où se situe le disjoncteur électrique ou les robinets d'arrêt des circuits d'eau ou de gaz. Il faudra les fermer en cas d'inondation et particulièrement en cas d'évacuation

- Vous devez savoir **préparer un « kit inondation »** dont il faudra vous munir en cas d'évacuation. Ce kit devra contenir : une radio et ses piles de rechange, une lampe de poche, les médicaments urgents si vous ou vos proches suivez un traitement médical, les papiers importants (papiers d'identité, documents relatifs à l'assurance, factures, chèque, carte bleue ...), quelques vêtements de rechange (dont un imperméable et des bottes). Si vous avez de jeunes enfants pensez à leur alimentation et à l'équipement nécessaire à leur confort.

- Si vous avez une cuve à fioul, bien s'assurer de son arrimage et de la solidité des conduites. Une pollution aux hydrocarbures

rend une maison inhabitable durant plusieurs mois, voire plusieurs années du fait des odeurs.

- Placez tous les produits chimiques ou polluants au-dessus des plus hautes eaux connues ou dans une armoire étanche, afin d'éviter toute pollution.

- Evitez de mettre toutes installations sensibles dans un sous-sol ou un rez-de-chaussée inondables (électroménager lourd, chaudière, équipements sensibles...).

- Stockez à l'étage vos biens irremplaçables (papiers importants, photos,...).

- Si vous en avez, apprenez à utiliser vos dispositifs de protection temporaire : batardeaux, couvercles de protection des aérations,... Ce type de protection est peu efficace à Saint Marceau du fait des remontées de nappe.

Pendant l'inondation :

- Rentez le mobilier de jardin, les poubelles,... ils pourraient être emportés par les eaux et deviendraient dangereux.

- Dès que les responsables locaux des opérations d'urgence vous avisent de le faire, quittez votre demeure, sans paniquer. Vous avez le temps d'agir car les crues de la Loire sont annoncées avec un délai voisin de 48 h.

Ignorer un tel avertissement pourrait compromettre la sécurité des membres de votre famille ou des équipes de secours.

Annexe 8 :

L'engagement d'une communauté d'agglomération (Nevers) dans l'information de la population sur le risque d'inondation



Etude Globale du Risque Inondation sur l'Agglomération de Nevers

La Lettre de l'EGRIAN n° 1 décembre 2007



Un territoire vulnérable aux inondations

La Communauté d'Agglomération de Nevers est arrosée par la Loire, l'Allier et la Nièvre. Le fleuve et ses affluents comptent parmi les cours d'eau les plus importants de France. Ils ont façonné nos paysages et représentent une richesse incomparable pour les habitants en apportant une grande qualité de vie en termes de loisirs et d'environnement. Cette richesse a sa contrepartie. Selon une survenance imprévisible, nos rivières peuvent sortir de leur lit pour reprendre possession des espaces que l'homme a apprivoisés, au fil du temps, et dans lesquels il s'est installé, oubliant la menace. L'histoire est là pour nous le rappeler, la plus forte crue à Nevers a eu lieu le 27 septembre 1866. Des événements d'une force comparable se reproduiront. Plusieurs communes de l'adn subiront les conséquences d'une inondation importante. C'est la raison pour laquelle j'ai voulu, avec les élus de l'adn et nos partenaires que sont l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et l'État, la réalisation de l'Étude Globale du Risque Inondation sur l'Agglomération de Nevers. L'EGRIAN a débuté en janvier 2007. Le site etude-egrian.com a été créé pour vous, pour le partage de la connaissance et la transparence de l'étude. Inscrivez-vous sur le site et faites-nous part de vos remarques et avis.

Le président de l'adn



La maîtrise d'ouvrage de l'étude EGRIAN est portée par la Communauté d'Agglomération de Nevers

L'adn a regroupé, pour l'étude EGRIAN, plusieurs partenaires, soit parce qu'ils sont directement concernés, soit parce qu'ils possèdent des compétences spécifiques.

Deux partenaires financent 80 % de l'étude

L'Agence de l'Eau Loire-Bretagne
www.eau-loire-bretagne.fr

L'État, représenté par M. le Préfet de la Nièvre
www.nievre.pref.gouv.fr

Un partenaire privilégié accompagne l'adn

L'Établissement Public Loire
www.etab-loire.fr

Les principaux prestataires retenus après appel d'offres

Minea : mandataire, aménagement du territoire et communication
www.minea.fr

Asconit : aide à la décision et enjeux
www.asconit.com

Sogreah : enjeux et modélisation 2D
www.sogreah.fr

Hydratec : modélisation globale 1D
www.hydratec.fr

La Lettre de l'EGRIAN n°1, décembre 2007
Directeur de la publication : Didier Boulaud
Co-directeur de la publication : Hubert Couprie
Rédaction et mise en page : Minea
Crédits photos : adn, H. Couprie, J.-P. Ferrand, P. François
Impression : CIA Bourgogne
Distribution : CAT Nevers
Tirage : 45000 exemplaires
ISSN : en cours

Source : www.etude-egrian.com

Annexe 9 :

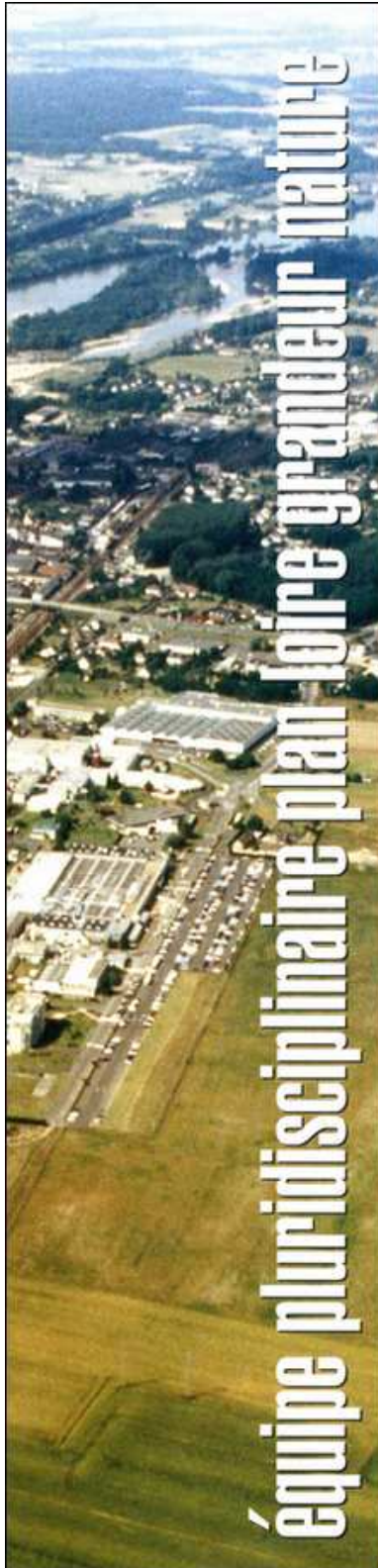
La culture du risque, une problématique intégrée dans l'agenda 21 d'Angers Loire Métropole

ACTION 18							
Eduquer à la culture du risque							
Contexte local	Le risque, c'est l'éventualité d'un événement (par exemple d'origine naturelle ou technologique) susceptible de porter atteinte à l'environnement, à l'intégrité physique des personnes, à leur dignité, à leurs biens. La prise de conscience d'un risque permet de modifier son comportement quand on comprend que les impacts environnementaux dont on est responsable, individuellement ou collectivement, peuvent avoir un effet d'entraînement sur un risque. Les risques d'inondation concernent environ 20% du territoire d'Angers Loire Métropole situé sur une double confluence. Les grandes crues de la Loire et de la Maine ont infligé d'énormes dégâts matériels et humains.						
Résultat attendu	Changement des comportements Réduction de la vulnérabilité des équipements et des activités						
Descriptif	Sensibiliser les habitants à la notion de risque (enjeux, vocabulaire technique, contester la notion de risque zéro...) Risque inondation : - Sensibiliser régulièrement l'ensemble de la population (en diffusant des documents déjà édités) : comment anticiper, comment se comporter lors de la crise, l'après crise, les assurances, les consignes techniques, les informations réglementaires, les obligations des communes, EPCI et particuliers,... - Réduire la vulnérabilité en zones inondables : information/prévention, aménagements hydrauliques, aménagements de valorisation paysagère, règles de construction... - Aider les communes à l'élaboration des plans réglementaires [DICRIM : Document d'information communal sur les risques majeurs et PCS : Plan communal de sauvegarde] Risque industriel : - Multiplier les échanges entre les petites entreprises pour partager la perception des risques et mutualiser leur gestion						
Pilote	Risque naturel : Angers Loire Métropole / Elu référent : P. Vernot - Service ressource : Mission risques majeurs Risque industriel : copilotage à construire avec des associations représentatives						
Partenaires actuels	Préfecture, Chambre d'agriculture, Communes, CCI, Chambre des métiers, Agence de développement, ESAIP, Etablissement Public Loire, Agence de l'Eau, DIREN, université et écoles, autres associations [UFC Que Choisir, CLCV...]						
Calendrier prévisionnel	<table border="1"> <thead> <tr> <th>2006</th><th>2007</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>- Choix des outils à utiliser pour informer régulièrement le public sur les risques</td><td>A définir</td></tr> <tr> <td>- Etudes préalable (choix d'un périmètre, choix des risques à prendre en compte avec les industriels...)</td><td></td></tr> </tbody> </table>	2006	2007	- Choix des outils à utiliser pour informer régulièrement le public sur les risques	A définir	- Etudes préalable (choix d'un périmètre, choix des risques à prendre en compte avec les industriels...)	
2006	2007						
- Choix des outils à utiliser pour informer régulièrement le public sur les risques	A définir						
- Etudes préalable (choix d'un périmètre, choix des risques à prendre en compte avec les industriels...)							
Budget prévisionnel	2006 : Formation - information des élus et des services : 5 500 € Communication : 10 500 € 2007 : A définir						

Source : Agenda 21 d'Angers Loire Métropole, plan d'actions 2006-2007, 2006

Annexe 10 :

L'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature :
un acteur majeur de la connaissance du risque d'inondation en Loire moyenne



équipe pluridisciplinaire plan loire grandeur nature

Étude de la propagation des crues et des risques d'inondation en Loire moyenne

Enjeux et dommages dans le lit de la Loire

Quantifier les atteintes et mettre en face les coûts

Recenser les biens et déterminer les désordres que provoquent des crues de forces différentes aide l'Etat, l'Epala, et l'Agence de l'Eau Loire Bretagne dans la recherche d'une stratégie de réduction des risques dus aux crues. Les atteintes et préjudices liés aux inondations ne sont pas toujours quantifiables. L'équipe pluridisciplinaire s'est attachée à en décrire la nature et l'impact direct ou indirect, à l'échelle du bien et du territoire concerné. Connaître puis prendre en compte toutes les perturbations, mettre en balance l'ordre de grandeur du montant des dommages estimables avec les coûts d'aménagement orientent les décideurs dans leurs choix stratégiques.

S'approprier un langage indispensable

Les enjeux exposés dans la zone inondée par la crue de 1856 et décrite par les atlas sont de plusieurs ordres :

- **sociaux** : importance et répartition de la population ;
- **économiques** : nature des biens et des activités. Le potentiel de développement du territoire est, lui aussi, à évaluer ;
- **environnementaux** : intérêt du patrimoine naturel, paysager et architectural.

L'aléa hydraulique correspond à la submersion prévisible. Il est lié à l'intensité de la crue et au comportement du système de protection.

La **vulnérabilité** représente la sensibilité des enjeux en fonction de l'aléa. Elle varie aussi en fonction de la capacité collective et individuelle à anticiper les dangers et les dégâts.

"Le risque, c'est tout à la fois,"

Le risque est le résultat du croisement des prévisions de submersion (l'aléa) par la vulnérabilité des enjeux. Lorsque l'un des paramètres varie, le produit évolue dans le même sens. Rechercher une réduction des risques correspond à un objectif de :

- **réduction de l'aléa** avec une stratégie d'aménagement et de gestion que l'on teste sur un modèle numérique et que l'on flabiliserait par le renforcement des ouvrages de protection, la restauration et l'entretien du lit et éventuellement l'ouvrage écreteur du Veurdre ;
- **réduction de la vulnérabilité des enjeux**, exceptionnellement par leur déplacement géographique.

Les dommages se définissent par une évaluation financière de la vulnérabilité des enjeux, réalisée à partir de retours d'expérience, en fonction de l'importance de la crue.

Source : Plaquette Equipe pluridisciplinaire, juin 1999

Annexe 11 :

Informer sur le risque d'inondation : l'importance de la presse régionale

LIQUIDATION TOTALE AVANT TRAVAUX
Du 24 mai au 24 juin 2006
TOUT DOIT DISPARAITRE !
Meubles HUSSON
RN 10 - MONTBAZON - Tél. 02.47.26.11.59

la Nouvelle République
www.lanouvellerepublique.fr
DU CENTRE-OUEST
FONDATEURS : Jean MEUNIER, Président (1944-1975) - Pierre ARCHAMBAULT, Président d'honneur (1944-1988)
DIRECTOIRE : Président, directeur de la publication, Olivier SAINT-CRISQ - André MAILLET
0,80€ JEUDI 1^{er} JUIN 2006 - N° 18.720
37 TOURAINE est

Loire : la crue de 1856 peut-elle se reproduire ?

ENQUÊTE • Que s'est-il passé entre le 1^{er} et le 4 juin 1856 ? • A-t-on vraiment tiré la leçon de la catastrophe ? • Quelles sont les mesures de prévention aujourd'hui ?
• 150 ans après, la NR apporte des éléments de réponse dans une page spéciale.
pages 2 et IV



Le village de La Chapelle-sur-Loire avait été dévasté. Ailleurs, où les dégâts ne furent pas minces, on a tendance à cultiver l'oubli.
(Croquis de Brunet-Lacoste, XIX^e siècle)

AMBOISE
Cham
une dizaine d'
L'offre explose pour ce ty
et dans les environs. Le s



Un propriétaire, Richard Viard, a an

LOCHES
Un
pour les
Le centre de gériatrie ouv
atteintes de la maladie d'

INDRE-ET-LOIRE
Les congrès

Loire : l'inoubliable crue de 1856

Il y a cent cinquante ans, la Loire sortait de son lit pour former un lac d'Amboise à Langeais. Un scénario identique de pluies cévenoles et océaniques concomitantes pourrait créer aujourd'hui 6 milliards d'euros de dommages.

Pour lutter contre les inondations, les députés européens viennent de suggérer la restriction de la monoculture et l'encouragement au reboisement tout en appelant à la mise en place d'une force européenne de protection civile. Des projets de loi ont été déposés pour éviter de revivre les tristes événements du siècle passé.

« 4 juin 1856 » : cette inscription sur la chapelle Saint-Eloi au beau milieu de Tours évoque la crue la plus mémorable que la Loire ait connue. Le fleuve en furie était monté à cet endroit à 1,75 m, ce qui avait permis à Napoléon III de venir constater les dégâts en barque.

Dix ans auparavant, en octobre, la dormeuse du val transformée en ogresse avait déjà fait des siennes en inondant tous les valls de la Loire moyenne, mais la crue s'était atténuée assez rapidement.

En 1856, après un automne et un hiver bien arrosés, le printemps tardif provoque une fonte brutale des neiges. Le 1^{er} juin, tout paraît normal sur les quais de Tours, quand le maire M. Mame, est avisé par télé-

graphie qu'une crue soudaine va surgir. Des banquettes de terre sont aménagées par des terrassiers, réquisitionnés, mais rien n'y fera. Le danger menace de partout : au nord par la Loire, au sud par le Cher et à l'est par la levée du canal transformée depuis en autoroute.

Le 4 juin, c'est une mer tumultueuse qui déferle sur la ville. L'eau monte à 7,70 m et affleure la clé de voûte des arches du pont de pierre qui s'écroulera cent vingt-deux ans plus tard, victime indirecte de la... sécheresse. Dans la nuit noire battue par le vent, Tours n'est plus qu'eau. On mesure trois mètres dans la cour du lycée Descartes. Seul le périmètre de la ville ancienne (Cae-sarodunum) se trouve sauvegardé.

Couchés dans le même lit, la Loire et le Cher forment un lac de 30 km de long sur 10 de large ! Du Bec d'Allier à Nantes, cent soixante hêches ont été faites dans les levées ce qui inonde 100.000 hectares, et détruit plusieurs ponts comme celui de Sully, dans



Aujourd'hui, entre Nevers et Angers, 300.000 habitants se trouvent en zone inondable.

(Archives M)
le Loiret. La gare d'Amboise est à nouveau inondée, mais c'est à La Chapelle-sur-Loire, entre Bourgueil et Chinon, qu'on a vécu les scènes les plus hallucinantes. Le

Les dégâts prévisibles d'une crue type 1856



chiffre à 26.000 sinistrés dont quelques victimes. Rebolote en septembre 1866, mais Tours restait cette fois dans un calson car la digue de la levée du canal, renforcée, a tenu.

C'est la concomitance des crues cévenoles dans le haut bassin de la Loire et de l'Allier, et des crues océaniques dans le Centre-Ouest qui ont provoqué ces trois catastrophes.

Depuis Henri II Plantagenêt, la Loire n'a cessé d'être consignée dans des digues qu'on a successivement surélevées pour favoriser la navigation. En provoquant ainsi un couloir étroit, l'homme a rendu les débordements plus dangereux. L'ingénieur Comoy propose en 1867 de construire des déversoirs pour laisser s'écouler l'eau dans les valls, et mener le débit à moins de 6.000 m³/seconde au bec d'Allier. C'est la construction de centrales nucléaires dans les années soixante du XX^e siècle qui va conduire à appliquer en partie ce programme. Les ouvrages réga-

lateurs de Naussac sur l'Allier, et de Villers, sur la Loire, sont érigés. Puis, Jean Royer, maire de Tours, prend la tête de l'épala (établissement public de la Loire et de ses affluents) arrive à convaincre l'Etat, en 1986, d'en ériger d'autres. L'opposition virulente des écologistes fera que ni Serre-de-la-Fère, sur la Loire, ni Le Veudre, sur l'Allier, ni Chambord, sur le Cher, ne se feront.

Le programme des trois « P » : prévention, prédiction, protection

Le ministre de l'Environnement d'alors, Brice Lalonde, veut mettre fin à la « baragade » et le gouvernement de 1994, finit par adopter le plan décennal Loire Grandeur Nature. La sécurité des populations doit être assurée par la culture du risque avec la mise en œuvre de plans de prévention (PPR), le renforcement du système des levées et des déversoirs, des moyens d'alerte et de secours appropriés et la poursuite de l'entretien du fleuve. Des mesures douces plutôt que du béton.

Que se passerait-il si une crue type 1856 se produisait aujourd'hui alors que le lit de la Loire a baissé de 1 à 2,50 m ? Un dommage de 6 milliards d'euros, entre Nevers et Angers, a été avancé car 300.000 habitants, dix fois plus qu'au XIX^e siècle, se trouvent en zone inondable.

Alexis BODDAERT

Source : La Nouvelle République du centre-ouest, 1^{er} juin 2006

Annexe 12 :

Former le personnel des collectivités territoriales à la culture du risque pour réduire la vulnérabilité, une priorité du Plan Loire Grandeur Nature 2007-2013

Fiche d'inscription

À retourner au plus vite
à Zohra BENZAIET et Nicolas FROMONT
Union nationale des CPIE
26 rue Beaubourg - 75003 PARIS
Tél. : 01 44 61 75 35 - Fax : 01 44 61 75 63
contact@uncpie.org

Structure : _____

Adresse postale : _____

Nom : _____ Prénom : _____

Fonction : _____

Courriel : _____

Je m'inscris à la session suivante (cocher la case)

Sessions	1er semestre 2009	2ème semestre 2009
Le Puy-en-Velay	☐ 20 et 21 avril	☐ 5 et 6 octobre
Clermont-Ferrand	☐ 11 et 12 mai	☐ 28 et 29 septembre
Saint-Etienne	☐ 23 et 24 avril	☐ 1er et 2 octobre
Roanne	☐ 28 et 29 mai	☐ 24 et 25 septembre
Limoges	☐ 8 et 9 juin	☐ 21 et 22 septembre
Nevers	☐ 25 et 26 mai	☐ 16 et 17 septembre
Bourges	☐ 13 et 14 mai	☐ 14 et 15 septembre
Orléans	☐ 9 et 10 mars	
Tours	☐ 2 et 3 avril	
Poitiers	☐ 30 et 31 mars	
Le Mans	☐ 12 et 13 mars	
Angers	☐ 1er et 2 avril	
Nantes	☐ 30 et 31 mars	

- Des réception de cette fiche d'inscription, des informations complémentaires vous seront envoyées.
- Si nécessaire, vous pourrez télécharger cette fiche d'inscription sur le site du plan Loire.

Fait à _____ Cachet de la structure
Le _____ et signature du responsable

“Culture du risque + expertise = compétence des techniciens et cadres des collectivités du bassin de la Loire”

OBJECTIFS :

- ☛ Développer une culture du risque et une expertise pour acquérir une compétence sur la réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques
- ☛ Contribuer au développement et à la compétitivité économique des territoires sur le bassin de la Loire

CIBLES : ☛ Les techniciens des collectivités territoriales
☛ Les cadres de ces mêmes collectivités

Séquences

Module 1
Acquisition/renforcement d'une culture du risque inondation sur le bassin de la Loire

Module 2
Acquisition/renforcement de l'expertise sur la réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques

SESSIONS :
Une vingtaine de sessions de formation sur l'ensemble du bassin de la Loire en 2009

☛ 13 villes (voir carte)

☛ 2 journées de formation consécutives par session pour les techniciens, avec la possibilité pour les cadres s'ils le souhaitent, de ne participer qu'à la seconde

☛ Pas de frais d'inscription

☛ Une formation favorisant la montée en compétences des techniciens et cadres des collectivités sur la réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques

Démarche "industrielle" de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques

UNION NATIONALE des CPIE
Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
Ministère de la Région de la Loire
Ministère de l'Équipement, du Transport et de l'Énergie

Crédit photos : VNA - Yves Le Chaperon - P. Loire

Source : Courrier du 11 mars 2009 adressé par l'Union nationale des CPIE aux collectivités territoriales

Index des tables

Index des sigles utilisés

AMAP : Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne

AOC : Appellation d'Origine Contrôlée

CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie

CDRM : Commission Départementale des Risques Majeurs

CEPRI : Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

COS : Coefficient d'Occupation des Sols

CPER : Contrat de Plan Etat Région (aujourd'hui Contrat de Projets Etat Région)

CRISTAL : Centre Régional Informatisé par Système de Télémessures pour l'Aménagement de la Loire

DCS : Dossier Communal Synthétique

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DDRM : Dossier Départemental sur les Risques Majeurs

DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs

DIREN : Direction Régionale de l'Environnement

EPALA : Établissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

EPL : Établissement Public Loire

EPTB : Établissement Public Territorial de Bassin

FFSPN : Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature

GPV : Grand Projet de Ville

HQE : Haute Qualité Environnementale

IGN : Institut Géographique National

MNT : Modèle Numérique de Terrain

NGF : Nivellement Général de la France

NIMBY : Not In My Back Yard

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OSIRIS : Operational Solutions for the management of Inundation Risks in the Information Society

PCS : Plan Communal de Sauvegarde

PER : Plan d'Exposition aux Risques
PHEC : Plus Hautes Eaux Connues
PIG : Projet d'Intérêt Général
PLGN : Plan Loire Grandeur Nature
PLU : Plan Local d'Urbanisme
POS : Plan d'Occupation des Sols
PPI : Plan Particulier d'Intervention
PPR : Plan de Prévention des Risques
PPRI : Plan de Prévention des Risques d'Inondation
PSS : Plan des Surfaces Submersibles
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SIG : Système d'Information Géographique
SIGOR : Système d'Information Géographique d'Orléans
TPU : Taxe Professionnelle Unique
UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WWF : World Wide Fund
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté
ZAD : Zone d'Aménagement Différé
ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité

Index des figures

Figure I.1 : Notre terrain d'étude : la Loire moyenne.....	17
Figure I.2 : Les communes et intercommunalités enquêtées.....	21
Figure I.3 : Le terrain d'enquête auprès de la population habitant en zone inondable : le choix de quatre espaces urbains présentant de nombreux points communs.....	27
Figure 1.1 : L'agglomération d'Angers, un site de confluences complexes.....	53
Figure 1.2 : L'inégale répartition des enjeux en Loire moyenne.....	57
Figure 1.3 : Le Val de Tours face aux grandes crues du XIX ^e siècle.....	58
Figure 1.4 : Le Val d'Orléans.....	60
Figure 1.5 : Les enjeux exposés dans le Val d'Authion (bâtiments quelconques : habitat individuel et collectif, bâtiments publics et bureaux).....	61
Figure 1.6 : Les enjeux exposés dans le Val d'Authion (bâtiments industriels, commerciaux ou agricoles).....	62
Figure 1.7 : La partie ouest de l'agglomération de Tours en 1958.....	64
Figure 1.8 : La partie ouest de l'agglomération de Tours en 2000.....	64
Figure 1.9 : L'agglomération d'Orléans en 1957.....	66
Figure 1.10 : L'agglomération d'Orléans en 2000.....	66
Figure 1.11 : Le Val de Loire, patrimoine mondial de l'UNESCO.....	68
Figure 1.12 : Répartition des dommages évaluables d'une crue de type 1856 dans les différents vals de Loire moyenne.....	70
Figure 1.13 : Evolution du profil de la levée depuis le XVI ^e siècle.....	74
Figure 1.14 : Schéma d'un fusible sur un déversoir.....	79
Figure 1.15 : Les brèches dans les levées dues au renard hydraulique.....	84
Figure 1.16 : Hydrogramme de la crue de 1856 en Loire moyenne.....	90
Figure 1.17 : Hydrogramme de la crue de 1856 en Loire aval.....	91
Figure 1.18 : Hydrogrammes de la crue de mai-juin 1856 : l'illustration de la notion de série pluvieuse.....	92
Figure 1.19 : Chronologie des épisodes pluvieux et extension approximative des pluies en mai-juin 1856.....	93
Figure 1.20 : Prévoir et annoncer les crues sur le bassin de la Loire : le réseau CRISTAL.....	94

Figure 2.1 : Les différentes agences de l'eau.....	103
Figure 2.2 : Les EPTB sur le territoire français.....	105
Figure 2.3 : Une volonté d'aménagement global du bassin de la Loire.....	106
Figure 2.4 : Une solution alternative au barrage de Serre de la Fare : multiplier les petites retenues temporaires sur la Loire et ses affluents.....	109
Figure 2.5 : Carte du PSS du Val d'Authion.....	115
Figure 2.6 : Composition et missions de l'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature.....	119
Figure 2.7 : Le bassin de la Loire, un espace à ménager.....	123
Figure 3.1 : Un exemple de carte d'aléa issue d'un atlas des zones inondables.....	138
Figure 3.2 : La modélisation des effets locaux des crues de la Loire.....	149
Figure 3.3 : De l'efficacité de l'entregent politique : l'assouplissement du PPR de La Ville-aux-Dames.....	159
Figure 3.4 : De l'efficacité de la mobilisation de la population : l'assouplissement du PPR de Berthenay.....	162
Figure 3.5 : Négociation du risque et influence politique des acteurs locaux : un gradient centre/périphérie.....	165
Figure 3.6 : Le PPR de Saint-Martin, des choix générateurs d'incompréhensions.....	166
Figure 3.7 : Les révisions du PPR de La Bohalle.....	174
Figure 3.8 : Les révisions du PPR de Saumur.....	175
Figure 4.1 : Le DICRIM de Nazelles-Négron.....	190
Figure 4.2 : La première page du DICRIM de Berthenay.....	192
Figure 4.3 : Deux extraits du DICRIM d'Olivet.....	196-197
Figure 4.4 : Une communication très marquée du sceau de la technique : maîtriser l'aléa..	208
Figure 4.5 : Une nouvelle communication centrée sur la réduction de la vulnérabilité.....	213
Figure 4.6 : Saint-Pierre et La Riche, communes inondables de l'agglomération tourangelle.....	231
Figure 4.7 : Dépliant diffusé par la communauté d'agglomération d'Orléans pour faire connaître le diagnostic logement que peuvent demander les habitants.....	238
Figure 4.8 : L'agglomération de Blois face au risque d'inondation.....	244
Figure 4.9 : La communauté d'agglomération de Nevers : un site de confluence exposé au risque d'inondation.....	251
Figure 5.1 : Les populations et le risque d'inondation dans quatre communes ligériennes...	264
Figure 5.2 : Une inégale conscience du risque selon les communes.....	266

Figure 5.3 : L'influence des principaux vecteurs de diffusion d'information sur le risque d'inondation.....	268
Figure 5.4 : Quelle corrélation entre ancienneté de l'implantation et fréquence d'obtention d'information sur le risque d'inondation ?.....	277
Figure 5.5 : L'inquiétude des habitants vis-à-vis du risque d'inondation selon les communes.....	279
Figure 6.1 : L'évolution des relations ville-fleuve.....	312
Figure 6.2 : Publicité pour « Tours sur Loire ».....	314
Figure 6.3 : La Loire et ses bords à Tours : quels usages ?.....	315
Figure 6.4 : Les bords de Loire et leur valorisation dans l'agglomération d'Orléans.....	320
Figure 6.5 : Nevers : une volonté de retrouver la Loire.....	324
Figure 6.6 : L'Ile Buda : un milieu typiquement ligérien à valoriser.....	328
Figure 6.7 : Les Iles Noires : des bords de Loire marginaux aux bords de Loire intégrés et valorisés.....	337
Figure 6.8 : Les Iles Noires et la Grande Ile Aucard, une même exposition à l'inondation mais des traitements différents par les pouvoirs publics.....	340
Figure 6.9 : Les Iles Noires : des représentations opposées de la Loire et de ses bords au fondement d'une politique publique de résorption d'une marge urbaine.....	343
Figure 7.1 : Le développement de Tours au Moyen-Age et à l'époque moderne : une ville riveraine de la Loire.....	350
Figure 7.2 : Tours au début des années 1960 : un site d'interfluve presque intégralement urbanisé à dépasser.....	351
Figure 7.3 : La première étape de l'urbanisation de la vallée du Cher à Tours : conquête et aménagement de prairies inondables au Sud de Tours.....	353
Figure 7.4 : L'aménagement du lit du Cher à Tours : un tronçon de rivière mis au pas	355
Figure 7.5 : La seconde étape de l'urbanisation de la vallée du Cher à Tours : du technopôle au quartier des Deux Lions.....	356
Figure 7.6 : Le projet d'aménagement de la Gloriette : vers une « ville amphibie » ?.....	359
Figure 7.7 : Le dernier acte de l'aménagement de la vallée du Cher à Tours.....	361
Figure 7.8 : L'évolution de la stratégie de développement de Nazelles-Négron face à la nécessaire maîtrise de l'usage des sols en zone inondable.....	365
Figure 7.9 : L'adaptation de l'aménagement du territoire de Saint-Pierre aux risques : le principe de transfert des densités.....	368

Figure 7.10 : Le parc de la Morinerie à Saint-Pierre-des-Corps : un aménagement intégrant et valorisant l'inondabilité du site.....	371
Figure 7.11 : Olivet, un centre-ville densifié sur le plateau.....	373
Figure 7.12 : La Riche : les conséquences territoriales d'une exposition contrastée au risque.....	382
Figure 7.13 : Des représentations de la lutte contre le risque d'inondation opposées.....	391
Figure 7.14 : L'adaptation différenciée de l'aménagement communal au risque d'inondation : un essai de modélisation.....	401
Figure de synthèse : La mise en œuvre d'une politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne : de la confrontation des acteurs à l'application territorialisée.....	412

Index des photographies

Photo 1.1 : Le déversoir de Montlivault, un espace aménagé pour laisser rentrer l'eau de la Loire en crue dans le Val de Blois.....	78
Photo 1.2 : Repère de crue préservé sur un bâtiment privé de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin.....	80
Photo 1.3 : Stèle sur la levée de La Ville-aux-Dames.....	81
Photo 1.4 : Echelle de crue sous le pont Wilson à Tours.....	81
Photo 2.1 : Ecrêtement de la crue de décembre 2003 par le barrage de Villerest.....	101
Photo 2.2 : Manifestation écologiste contre la construction de barrages sur le bassin de la Loire devant la mairie de Guéret.....	112
Photo 2.3 : Les travaux de démantèlement des vannes mobiles du barrage de Blois (été 2009).....	122
Photo 3.1 : A Nazelles-Négron, une école à l'architecture en partie adaptée à l'inondation.....	153
Photo 3.2 : A Orléans, immeubles récents adaptés à l'inondation sur les quais en rive droite de la Loire.....	172
Photo 4.1 : Les nouveaux repères de crue installés à Saint-Pryvé-Saint-Mesmin.....	216
Photo 4.2 : Stand d'information de la population durant le Festival de Loire d'Orléans (septembre 2007).....	219
Photo 4.3 : Les cotes de la Loire à Orléans : sensibiliser le public aux variations du fleuve.....	220
Photo 4.4 : Le déversoir de la Bouillie jouxte un quartier endigué (Blois-Vienne)	246
Photo 4.5 : Destruction de maisons dans le déversoir de la Bouillie.....	249
Photo 4.6 : Maison acquise par Agglopolys, en attente de démolition.....	249
Photo 5.1 : L'emplacement des batardeaux entre Saint-Pierre et Tours, lieu de cristallisation d'un sentiment d'injustice vis-à-vis de la protection face au risque d'inondation (Tours protégée, Saint-Pierre sacrifiée).....	284
Photo 5.2 : A Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, une maison adaptée au risque d'inondation.....	290
Photo 6.1 : La Loire à Orléans : la nature dans la ville.....	301
Photo 6.2 : Olivier Debré, « Longue traversée gris bleu de Loire à la tache verte » (huile sur toile, 180 x 250, 1976, musée des Beaux-Arts, Tours).....	303

Photo 6.3 : Les bords de Loire à La Riche : territoires cachés au pied de la levée, territoires de marginalité.....	308
Photo 6.4 : La guinguette de « Tours sur Loire » (été 2007).....	314
Photo 6.5 : Le Festival de Loire sur les quais fraîchement rénovés d'Orléans (septembre 2007).....	316
Photo 6.6 : Publicité de la Région Centre pour l'opération « la Loire à vélo ».....	318
Photo 6.7 : Une réplique de bateau à vapeur ligérien amarré sur les quais d'Orléans.....	319
Photo 6.8 : Les aménagements prévus du duit Saint-Charles.....	322
Photo 6.9 : Les aménagements prévus du duit de Saint-Jean-de-Braye.....	322
Photo 6.10 : Panneau d'information sur les crues de la Loire au bord du sentier du Ver-vert.....	325
Photo 6.11 : L'Ile Saint-Charles à Nevers, espace inondable à reconquérir et à valoriser....	326
Photo 6.12 : Vestiaire de l'Ile Buda adapté à l'inondation.....	329
Photo 6.13 : Des cabanes de jardin à l'habitat précaire aux Iles Noires.....	333
Photo 6.14 : Les Iles Noires, un espace en partie dévolu aux jardins familiaux.....	333-334
Photo 6.15 : Dépôt sauvage d'ordures et terrains en friche aux Iles Noires.....	334
Photo 6.16 : L'eau, la végétation et les grèves sableuses, ou l'image d'une nature ligérienne à mettre en valeur.....	336
Photo 6.17 : Une construction neuve sur la Grande Ile Aucard à Tours : illustration d'une « illégalité tolérée » dans le lit endigué de la Loire.....	341
Photo 7.1 : Le quartier des Rives du Cher (rive droite), premier né du projet d'aménagement du Val de Cher impulsé par Jean Royer.....	354
Photo 7.2 : Au bord du Cher (rive gauche), petit habitat collectif récent du quartier des Deux Lions.....	357
Photo 7.3 : L'extension en cours du quartier des Deux Lions : conforter la pluralité des fonctions.....	358
Photo 7.4 : Jardin potager ouvert au public dans la plaine de la Gloriette.....	362
Photo 7.5 : Jeux pour enfants dans la plaine de la Gloriette ; au fond, le quartier des Deux Lions.....	362
Photo 7.6 : Le port pavé de Bréhémont.....	375
Photo 7.7 : Le centre de séminaires de Loire.....	376
Photo 7.8 : Les mobil-homes installés à Bréhémont.....	376
Photo 7.9 : Les protestations de riverains opposés au rachat de leurs biens immobiliers par la communauté d'agglomération de Blois.....	388-389

Photo 7.10 : Rive droite, un paysage valorisant : le centre historique de Blois (durant la crue de décembre 2003).....	395
Photo 7.11 : Rive gauche, un paysage moins valorisant : les terrains vagues du déversoir de la Bouillie.....	395

Index des tableaux

Tableau I.1 : Un panorama de la recherche géographique sur la Loire : des thèses « classiques » aux thèses actuelles.....	11-12
Tableau I.2 : La population enquêtée.....	27
Tableau 1.1 : Le territoire d'Angers Loire Métropole : un territoire de confluences aux PPR multiples et décalés dans le temps.....	54
Tableau 1.2 : De nombreuses communes exposées aux risques « naturels » en France.....	55
Tableau 1.3 : Des enjeux très importants à l'échelle de la Loire moyenne.....	56
Tableau 1.4 : Une concentration des enjeux dans la Région Centre.....	56
Tableau 1.5 : Une polarisation des enjeux dans quelques espaces.....	57
Tableau 1.6 : Une forte augmentation des populations exposées du fait de l'urbanisation.....	63
Tableau 1.7 : La périurbanisation contribue elle aussi à l'augmentation de la vulnérabilité...	63
Tableau 1.8 : Localisation des différents types de dommages évaluables en cas d'inondation de type 1856.....	71
Tableau 2.1 : L'évolution des modèles de gestion du bassin de la Loire des années 1960 à aujourd'hui.....	124
Tableau 2.2 : Du paradigme techniciste au paradigme environnementaliste : la reformulation des équations fondamentales.....	129
Tableau 2.3 : Tableau de synthèse des acteurs de la gestion du risque d'inondation en Loire moyenne.....	130-131
Tableau 3.1 : La difficile territorialisation de la politique préventive.....	179
Tableau 4.1 : Les outils réglementaires d'information sur les risques.....	188
Tableau 4.2 : Saint-Pierre et La Riche, deux communes inondables de l'agglomération de Tours aux choix de gestion du risque opposés.....	232
Tableau 4.3 : Les logements diagnostiqués au sein de l'agglomération d'Orléans.....	239
Tableau 4.4 : Les acquisitions de biens par la communauté d'agglomération de Blois : un bilan encourageant mais contrasté.....	247
Tableau 4.5 : Les trois phases prévisionnelles de l'étude EGRIAN.....	252
Tableau 7.1 : Le risque d'inondation, atout pour promouvoir de nouvelles formes d'aménagement : les exemples de trois communes d'Indre-et-Loire.....	380

Table des matières

Sommaire.....	7
Introduction générale : La politique de gestion du risque d'inondation au prisme de la géographie sociale.....	9
1. Le risque d'inondation, une construction sociale.....	9
1.1. Porter un nouveau regard sur le risque d'inondation en Loire moyenne	10
1.2. Les « scènes locales du risque » en Loire moyenne, lieu privilégié de l'analyse de la territorialisation du risque.....	16
1.3. Des responsables politiques aux riverains : un large éventail d'acteurs enquêtés pour cerner les processus de construction du risque	23
1.3.1. Responsables politiques et techniciens : des acteurs centraux dans le processus de construction du risque	23
1.3.2. Les populations inondables, des acteurs à mieux prendre en compte	25
1.3.3. Les limites de nos méthodes d'enquête.....	30
2. Une posture heuristique à l'interface de plusieurs champs disciplinaires.....	33
2.1. La géographie, de l'aléa à une approche globale du risque.....	33
2.2. Approche constructiviste du risque et géopolitique : une rencontre féconde ?.....	39
2.3. Les acteurs et leurs interactions, au cœur de l'analyse constructiviste et géopolitique du risque	41
3. Problématiques et hypothèses de recherche	47
 Première partie : Construire le risque d'inondation : de la connaissance scientifique du risque à sa construction négociée	 49
Chapitre 1 : La Loire moyenne au risque de l'eau.....	51
1. La Loire moyenne : de l'espace défini par la nature au territoire de projet	51
2. La Loire moyenne, un espace vulnérable	55
2.1. Des enjeux importants mais inégalement répartis.....	55
2.2. Une vulnérabilité croissante	62
2.3. Une vulnérabilité renforcée par l'image positive du Val de Loire ?	67

2.4. Des dommages qui pourraient être particulièrement élevés.....	70
3. La Loire moyenne, un espace approprié de longue date et dont la protection est assurée par un système de levées et de déversoirs	71
3.1. Une relation ancienne et tumultueuse	72
3.2. L'absence de catastrophe récente va-t-elle à l'encontre de la mémoire du risque d'inondation ?.....	80
3.3. Un système de protection hérité à entretenir	82
4. La Loire, un fleuve dangereux sous surveillance	85
4.1. Les crues « atlantiques »	86
4.2. Les crues « cévenoles »	86
4.3. Le danger : les crues « mixtes »	87
4.4. Un fleuve étroitement surveillé	94
Conclusion du chapitre 1	96

Chapitre 2 : De la protection à la prévention, le bassin de la Loire comme laboratoire d'une nouvelle politique de gestion du risque d'inondation..... 99

1. Aménageurs vs écologistes, la Loire au cœur d'une vive controverse.....	101
1.1. Vers l'aménagement « lourd » du bassin de la Loire ?	101
1.2. Un programme d'aménagement contesté	108
1.2.1. Une solution alternative : petits ouvrages vs grands barrages.....	108
1.2.2. Une contestation écologiste forte	110
2. Vers le ménagement des cours d'eau ?	114
2.1. L'émergence d'une nouvelle vision des cours d'eau	114
2.2. Un nouveau paradigme de gestion du risque d'inondation	126
Conclusion du chapitre 2	128

Chapitre 3 : De conflits en négociations : les processus de construction du risque d'inondation et de ses territoires au cœur d'enjeux de pouvoir 133

1. L'opposition de deux représentations contradictoires du risque et de ses territoires. 134	
1.1. Des représentations différentes du risque d'inondation et des territoires	135
1.1.1. Une représentation du risque venue d'en haut	136
1.1.2. Une représentation du risque contestée par les communes	139

2. L'élaboration négociée d'une représentation consensuelle du risque et de ses territoires	147
2.1. L'enjeu de la connaissance : vers une représentation scientifique du risque d'inondation	147
2.2. Négocier le niveau de risque socialement acceptable	151
2.2.1. Des règles initiales assouplies ?	152
2.2.2. Des concessions de l'Etat néanmoins limitées ?	155
2.2.3. Des inégalités de traitement entre communes ?	158
2.2.4. L'échelle locale contre celle du bassin : la négation des principes du Plan Loire Grandeur Nature ?	167
2.3. Une volonté d'harmonisation de la cartographie réglementaire à l'échelle de la Loire moyenne.....	170
Conclusion du chapitre 3.....	177

Seconde partie : Intégrer le risque d'inondation : de la culture du risque à son inscription territoriale 181

Chapitre 4 : Une politique préventive inégalement appropriée par les collectivités locales..... 183

1. Construire l'acceptabilité du risque, une priorité pour les communes ?	184
1.1. L'information des populations, une obligation réglementaire relevant en partie du maire.....	185
1.1.1. Un droit à l'information préventive formalisé par plusieurs textes.....	185
1.1.2. Une diffusion de l'information possible grâce à divers outils.....	186
1.2 Des responsables municipaux inégalement conscientisés et mobilisés :	189
les enseignements d'une analyse critique des DICRIM.....	189
1.2.1. Un DICRIM <i>a minima</i>	189
1.2.2. Un DICRIM inadapté, mais révélant une volonté de contextualisation et de mise en perspective du risque.....	191
1.2.3. Un DICRIM plus complet et pédagogique.....	195
2. L'engagement volontariste de certaines communes en faveur de la construction d'une culture du risque	199

2.1. Construire l'acceptabilité du risque chez les responsables municipaux, un préalable indispensable	200
2.2. Construire l'acceptabilité du risque parmi la population, un défi relevé par certaines communes	204
2.2.1. Saint-Pierre-des-Corps : une mobilisation énergique.....	204
2.2.2. Une mobilisation qui a évolué dans son contenu comme dans ses objectifs	207
2.2.3. Dans d'autres communes, une mobilisation forte mais moins instrumentalisée	213
2.3. Le refus d'une culture du risque dans certaines communes ?	224
2.4. Des attitudes très contrastées, reflets de visions politiques particulières.....	231
3. La précieuse implication de structures intercommunales dans la construction d'une culture du risque.	234
3.1. Un soutien aux communes et une participation active à la construction d'une culture du risque	234
3.1.1. Une même volonté affichée de s'impliquer dans la prévention du risque ...	234
3.1.2. Mais une inégale implication concrète	237
3.2. Une communauté d'agglomération menant un projet pilote de prévention du risque	243
3.2.1. Des quartiers fortement exposés au risque d'inondation.....	243
3.2.2. Une politique volontariste portée par la communauté d'agglomération de Blois	246
3.3. Une communauté d'agglomération promouvant une vision globale du risque...	250
Conclusion du chapitre 4.....	257

Chapitre 5 : Quelle conscience du risque d'inondation dans la population vivant en zone inondable ? 262

1. Une conscience du risque contrastée selon les communes.....	266
1.1. Saint-Pierre et Saint-Pryvé : des populations largement conscientes du risque d'inondation (ou l'efficacité du volontarisme).....	267
1.2. Saint-Jean : une assez bonne conscience du risque	271
1.3. La Riche : une faible conscience du risque qui apparaît logique	272
1.4. Une mauvaise perception du rôle des collectivités locales par la population	275

1.5. Enracinement et construction volontariste, les deux explications majeures de la conscience du risque ?	277
2. Le risque d'inondation et sa prévention : quelles représentations ?	279
2.1. Le risque, même connu, n'inquiète que modérément la population	279
2.2. Quelle définition et quelle méthode de gestion du risque d'inondation ?	283
2.3. Une volonté affirmée (mais paradoxale) de maîtriser l'urbanisation.....	288
Conclusion du chapitre 5	292

Chapitre 6 : Reconquête urbaine de la Loire et risque d'inondation : des images aux usages du fleuve

1. Entre risques et paysage, des représentations ambivalentes du fleuve et de ses berges	297
1.1. Une image positive de la Loire, où le risque est en partie éclipsé	297
1.2. L'image d'une Loire sans risque renforcée par les collectivités locales ?	304
1.3. Les bords de Loire en ville : des représentations ambiguës	307
2. Quelle place pour la prévention du risque d'inondation dans la reconquête urbaine de la Loire ?	311
2.1. Un intérêt retrouvé pour le fleuve	311
2.2. Réinsérer la Loire au cœur de la ville.....	317
2.3. Promouvoir une nouvelle image de la ville et une nouvelle urbanité	330
2.4. La marge urbaine, antithèse de la Loire reconquise ? Le risque instrumentalisé.	332
Conclusion du chapitre 6.....	344

Chapitre 7 : Intégrer la prévention du risque d'inondation dans l'aménagement des territoires : vers de nouveaux modes d'aménagement compatibles avec le risque ? .

1. La vallée du Cher à Tours : de l'aménagement « prométhéen » à l'aménagement « icarien »	349
1.1. La vallée du Cher à Tours : un espace à conquérir pour étendre la ville	350
1.2. La Gloriette, dernier avatar de l'aménagement du Val de Cher : du projet de « ville lacustre » au « poumon vert de l'agglomération »	358
2. Le risque d'inondation, un atout pour promouvoir un autre aménagement des territoires	364

2.1. De la vallée au plateau : orienter le développement hors des zones inondables .	364
2.2. De l'étalement urbain au développement urbain contenu : vers un centre-ville plus dense.....	367
2.3. De la commune-dortoir périurbaine au tourisme vert : un nouveau destin ?	374
2.4. Des réticences maintenues à l'intégration du risque dans l'aménagement des territoires	381
3. La délocalisation des constructions du déversoir de la Bouillie : vers un renforcement des contrastes socio-spatiaux dans l'agglomération de Blois ?.....	384
3.1. Des quartiers populaires auxquels les habitants sont très attachés : des enjeux sociaux révélés	384
3.2. De l'adhésion à l'opposition, une démarche qui suscite des réactions variées ...	387
3. 3. La reconversion de cet espace, un enjeu urbain majeur	393
Conclusion du chapitre 7	400
Conclusion générale	405
Bibliographie.....	415
Annexes	441
Annexe 1 : Liste des entretiens effectués auprès des différents acteurs de la gestion du risque d'inondation.....	442
Annexe 2 : Grille d'entretien auprès des gestionnaires du risque d'inondation dans les communes.....	446
Annexe 3 : Questionnaire effectué auprès d'habitants de quatre communes ligériennes inondables.....	447
Annexe 4 : Un travail d'enquête auprès de la population soutenu par une municipalité	449
Annexe 5 : La communication sur le risque d'inondation dans le bulletin municipal de Saint-Pierre-des-Corps : le temps de l'opposition à la politique préventive	450
Annexe 6 : La communication sur le risque d'inondation dans le bulletin municipal de Saint-Pierre-des-Corps : l'intégration du paradigme préventif	453

Annexe7 : L'information de la population sur le risque d'inondation par les municipalités : Orléans va au-delà du DICRIM pour contribuer à réduire la vulnérabilité.....	455
Annexe 8 : L'engagement d'une communauté d'agglomération (Nevers) dans l'information de la population sur le risque d'inondation.....	457
Annexe 9 : La culture du risque, une problématique intégrée dans l'agenda 21 d'Angers Loire Métropole.....	458
Annexe 10 : L'Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature : un acteur majeur de la connaissance du risque d'inondation en Loire moyenne.....	459
Annexe 11 : Informer sur le risque d'inondation : l'importance de la presse régionale	460
Annexe 12 : Former le personnel des collectivités territoriales à la culture du risque pour réduire la vulnérabilité, une priorité du Plan Loire Grandeur Nature 2007-2013	462
Index des tables.....	463
Index des sigles utilisés.....	464
Index des figures.....	466
Index des photographies.....	470
Index des tableaux.....	473
Table des matières.....	474

Au risque du fleuve

La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne

Résumé :

Le long de la Loire – comme de nombre d'autres cours d'eau – le rapide développement urbain et périurbain des dernières décennies s'est largement effectué en zone inondable, dans le lit majeur du fleuve. L'Etat a défini en 1995 une politique préventive visant à mieux contrôler l'usage des sols en zone inondable. Le bassin de la Loire a constitué un laboratoire de ce nouveau mode de gestion du risque d'inondation, qui s'est ensuite généralisé au reste du territoire français.

L'objet de cette thèse est ainsi d'analyser les processus de territorialisation de la politique publique de prévention du risque d'inondation sur le cours moyen de la Loire. L'étude des conflits qui ont opposé l'Etat aux collectivités locales permet de mettre en lumière la construction sociale du risque d'inondation, tout comme sa dimension géopolitique. Nous nous attachons ensuite à la compréhension des mécanismes et des acteurs de la construction de l'acceptabilité du risque et montrons l'importance centrale à cet égard des collectivités locales. Enfin, nous tentons de comprendre pourquoi et comment la prévention du risque d'inondation peut contribuer à recomposer les territoires. L'intégration du risque d'inondation aux stratégies locales d'aménagement et de développement, qui fait aujourd'hui figure d'impératif pour faire émerger des territoires moins vulnérables et plus résilients, demeure néanmoins très inégale.

Mots-clés : risque d'inondation, territorialisation, politique publique préventive, aménagement des territoires, environnement, Loire moyenne, culture du risque, construction sociale

At the river's risk

Territorialization of flood risk prevention policy in middle Loire valley

Abstract :

In the last decades, the rapid urban and outer-urban development along the Loire river has mostly occurred in floodplains – like for many other watercourses. In 1995, the French State implemented a prevention policy aiming at a better land use control in floodplains. The Loire catchment basin was used as a laboratory for this new method of flood risk management, which was then applied to the rest of French territory.

The aim of this PhD thesis is to analyse the territorialization processes of the flood risk prevention policy in middle Loire valley. Studying the conflicts opposing the State and the local administration enables us to highlight the flood risk social construction, as well as its geopolitical dimension. We then focus on the mechanisms and the actors of the risk acceptability construction, which leads to emphasizing the central role of the local administration. Finally, we attempt to understand why and how the flood risk prevention can be a way to transform territorial organization. Integration of the flood risk in local strategies of territorial planning and development, which is today necessary for less vulnerable and more resilient territories to emerge, remains nevertheless very uneven.

Keywords : flood risk, territorialization, public prevention policy, territorial planning, environment, middle Loire valley, risk culture, social construction