

Synthèse des débats de la table ronde « négocier le risque »

Les participants à la table ronde « négociation du risque »

Philippe Leroy, président du Conseil Général de la Moselle a présidé

Madeleine Chapsal, écrivain, auteur de l'inondation

Geneviève Decrop, sociologue

Pierrick Givone, chef de division au Cemagref

Claude Gleizes, président de section au Conseil général du Génie rural, des Eaux et Forêts

Jean-Luc Laurent, directeur de l'Eau au ministère de l'Environnement

Serge Magnan, délégué général de l'assemblée plénière des sociétés d'assurance

Thierry Mariani, député du Vaucluse

Franck Villey-Demesrets, ingénieur général de l'armement, chargé de mission dans le cadre du Plan Loire

Les différentes interventions ont permis de poser les termes d'un débat à propos du contenu à donner à la formule problématique de « négociation du risque ». Si sur certains points un consensus paraît acquis, sur d'autres un débat contradictoire est et reste ouvert - un des mérites de la table ronde étant d'avoir permis une formulation claire des questions posées. Ces questions peuvent être regroupées en trois thèmes plus généraux, transversaux aux différentes interventions. Le premier renvoie aux fondements du problème : il s'agit de se demander ce qui, dans la politique de prévention du risque, est négociable et ce qui ne l'est pas. Le second s'attache aux répartitions de compétence, essentiellement entre l'État et les pouvoirs locaux. Le dernier thème regroupe différentes questions autour du problème des limites de la protection, soit le difficile équilibre à tenir entre la demande sociale, les coûts de protection et les possibilités et contraintes des dispositifs techniques de protection.

En matière de prévention de risque, qu'est-ce qui est négociable et qu'est-ce qui ne l'est pas ?
Il s'est dégagé un consensus, exprimé tout au long de la journée et reprise par Monsieur Cazala, au nom du ministre de l'Environnement, dans son discours de clôture pour délimiter la négociation à la phase de construction des dispositifs de protection. Tout ce

qui relève de la détermination du risque n'est pas négociable et relève de la responsabilité scientifique des experts avec une responsabilité particulière de l'État, non négociable elle aussi, sur l'information aux acteurs sociaux, notamment en matière de cartographie du risque. Il reste cependant la question, posée par quelques intervenants, de l'articulation entre la modélisation scientifique et le choix politique du niveau d'aléa contre lequel se protéger. Franck Villey fait part, dans cette perspective, des questions que pose selon lui la référence à la crue dite « centennale », sur laquelle pèsent quelques incertitudes scientifiques. Toutefois, ce point n'a pas été l'occasion d'un véritable débat, permettant de poser une problématique précise. Les notions de concertation et de négociation se rapportent de plein droit, par contre, aux procédures sociales d'élaboration des différents dispositifs de prévention et de protection.

Dans ce domaine, Jean-Luc Laurent propose de distinguer deux échelles distincts dans la prévention du risque, dont chacune appelle un mode de gestion spécifique. Le premier niveau est celui de la parcelle, à propos de laquelle il faut établir une autorisation ou non de construire (ou imposer des contraintes de construction). Le second niveau est à l'échelle des bassins, pour lesquels il s'agit de mettre en œuvre une gestion « intégrée » du risque, d'optimiser la prévention dans la mesure où l'éradication du risque est dépourvue de sens. C'est à ce niveau seulement que la concertation la plus large, entre les acteurs locaux - collectivités territoriales et acteurs économiques - est souhaitable et requise, incluant donc une marge de manœuvre pour la négociation. Sur ce point, il y a consensus entre les intervenants, la question restant de déterminer la bonne « enceinte » (selon l'expression de M. Laurent) pour un tel débat : les agences et comités de bassin pourraient être un tel lieu de débat, mais il faudrait alors créer l'instrument financier adapté à la gestion des inondations (du type redevance ou autres) qui leur manque actuellement. Le problème de fond est celui de la nécessaire solidarité intercommunale, voire interdépartementale - nécessaire mais difficile à obtenir dans l'état actuel de l'organisation politique et administrative du territoire.

Au niveau de la parcelle, en revanche, dit M. Laurent, il ne saurait être question de négociation : la logique, ici, est celle de la règle et de la prescription par l'État, agissant en vertu de ses pouvoirs de police en matière de droit de l'urbanisation. A cela, ceux des intervenants qui expriment le point de vue des collectivités territoriales - (MM Mariani et Leroy) objectent d'une part que la législation en la matière est inadaptée (ni l'article R111-3 du code de l'urbanisme, ni les PER n'ont permis une réelle maîtrise de l'urbanisation dans les zones à risque) et d'autre part qu'il n'est sans doute pas réaliste de vouloir geler complètement la construction en zones inondables. Ils soulignent le fait que la mauvaise situation d'aujourd'hui est, dans sa majeure partie un héritage de la centralisation passée, quand l'autorisation de construire dépendait des seuls pouvoirs de l'État. Les collectivités locales, disent-ils, ont quelque mal à comprendre que l'on passe ainsi du laxisme au discours de la plus grande rigueur, dont l'État d'ailleurs ne donne pas toujours le meilleur exemple.

Dans le registre du négociable, un autre point sensible est soulevé : celui de l'assurance/indemnisation contre les catastrophes naturelles. Dans son exposé, Franck Villey reprend à son compte les inquiétudes émises par M. Gleize à propos des effets pervers, en termes de responsabilisation des acteurs, de la loi d'indemnisation de 1982 : le système indifférencié des primes d'assurance n'incite pas les citoyens à éviter de s'exposer dans les zones à risque (d'autant plus que le mécanisme correcteur des PER n'a pas fonctionné). De ce point de vue-là, le risque n'est pas « négocié » par les particuliers, qui le font endosser par la collectivité. Serge Magnan objecte qu'un tel mécanisme a été voulu par le législateur au nom du principe de solidarité nationale, qui n'est pas négociable au cas par cas. Il s'agit selon lui d'une avancée considérable en matière de réparation post-catastrophe, que les autres pays industrialisés nous envient. D'autre part, ajoute-t-il, une modulation en fonction des risques effectivement courus par les souscripteurs porterait les primes à un niveau financier inacceptable, seul le cadre national permet alors la mutualisation du risque catastrophique, qui échappe au mécanisme de marché classique de l'assurance. Sur cette question, le débat reste ouvert.

Comment répartir les compétences en matière de prévention entre l'État et les collectivités territoriales ?

Cette question recoupe certains aspects du premier point, en matière d'urbanisation notamment. Schématiquement, le débat a opposé deux points de vue qui semblent, en l'état, difficilement compatibles. Le premier point de vue plaide pour une politique de prévention dans laquelle l'État joue un rôle très central, arbitrant la concertation et au besoin imposant les mesures à prendre

Le second point de vue est porté par les intervenants issus des collectivités territoriales. Ils plaident pour une approche plus souple, adaptée aux réalités locales spécifiques, et donc pour la concertation en matière d'urbanisme avec les élus locaux. Les nouveaux PPR, dont le décret d'application vient de paraître, ne semblent pas, selon eux, aller dans ce sens. Selon Philippe Leroy, « ils donnent au préfet tous les pouvoirs. C'est un retour en arrière. Le préfet fait ce qu'il veut et dans le même temps, l'État nous dit qu'il faut organiser la concertation... il n'y a aucune concertation possible, sauf celle de l'enquête publique »... « le décret du 5 octobre dernier est un mauvais décret », conclut-il.

On a évoqué alors l'opposition entre intervention régaliennne et politique pragmatique. L'intervention de Franck Villey tente de dépasser cette opposition : il s'agit moins d'opposer deux approches que d'harmoniser des interventions de nature différente pour aboutir à une réelle politique de maîtrise des inondations, dans le temps et dans l'espace. Cependant, au regard de la situation actuelle fort peu satisfaisante, il y a, dit-il, un virage complet à entreprendre, avec des décisions difficiles et urgentes que seul l'État est en mesure de prendre. Dans le contexte qui est le leur, les élus locaux sont placés dans l'impossibilité de prendre des décisions, qui seront à la fois mal comprises et mal ressenties

par les habitants. Il évoque notamment la question, très discutée tout au long des débats, de la construction derrière les digues, ou à l'aval des barrages écrêteurs. Il n'est, de fait, pas évident d'expliquer que la protection peut se révéler illusoire, voire engendrer des dégâts supplémentaires dans certains types de crues. Les mêmes difficultés vont se retrouver au niveau intercommunal, « car, comment imposer au maire de l'amont le fait que sa petite commune doit rester inondable pour le seul profit des maires de l'aval ? » Dans ces cas, comme dans d'autres, les élus peuvent difficilement échapper aux pressions et à la contrainte du court terme ; et il ne faut sans doute pas le leur demander.

Par contre, l'appréhension du long terme est du ressort de l'État, qui en possède les instruments de gestion, et qui ne doit pas se défaire de ses responsabilités : « Si l'on imagine que la concertation (totalement nécessaire pour gérer une politique durable de vie avec les crues, en matière de gestion de crise en particulier) pourrait permettre d'une part à l'État de se défaire de ses responsabilités et d'autre part aux collectivités locales de pouvoir continuer l'urbanisation des zones inondables, qui a donné les résultats que nous connaissons très bien, je ne parlerai pas d'association de malfaiteurs car la qualité des interlocuteurs n'est pas en jeu, mais je parlerai d'association malfaisante car nous irions vers des choses extrêmement graves ». « La situation requiert des mesures urgentes que seul l'État peut assumer, sans pour cela que la concertation soit bannie, puisqu'ensuite, il faudra bien gérer une politique de prévention dans le temps dont l'État n'a pas les moyens à lui seul.

Cependant, l'objection formulée par Thierry Mariani, auteur du rapport sur les inondations pour l'Assemblée Nationale, selon laquelle la législation existante pour gérer ce long terme est inadaptée aux situations concrètes du terrain aujourd'hui, demeure. Il cite en particulier « l'obsolescence des dispositions législatives relatives à l'aménagement et à l'entretien des cours d'eau », élaborées au 19^e siècle pour une France rurale, et dont l'acteur de base était le propriétaire riverain. Le résultat en est aujourd'hui un défaut d'entretien pour 270 000 km de cours d'eau non domaniaux (évaluation de la commission d'enquête parlementaire). « Chaque élu peut constater qu'il est difficile et juridiquement impossible de se substituer aux propriétaires défaillants... Les collectivités locales sont cependant de plus en plus sollicitées pour intervenir en la matière, sans pour autant toucher au sacro-saint droit de la propriété des riverains qui n'assument plus leurs responsabilités ». Pire, les contraintes fiscales imposées par l'État (TVA non récupérable) se conjuguent avec cette défaillance des particuliers pour alourdir la charge des collectivités locales : « Pour les maires, la situation est on ne peut plus ubuesque, puisque l'on effectue le calcul suivant : nous sommes tenus d'intervenir politiquement de plus en plus sur des berges qui ne nous appartiennent pas. Nous sommes subventionnés à 20 % et nous donnons 20,6 % de TVA à l'État ».

On peut tirer de ce débat la conclusion (partielle) que si l'État représente un niveau de décision incontournable pour mettre en œuvre une politique globale de prévention, les

outils dont il dispose pour ce faire ne sont sans doute pas suffisants dans l'état actuel de la réglementation : outre les doutes sur l'efficacité des PPR, notamment dans le cadre du dispositif « assurantiel » (ou plus exactement « providentiel ») posé par la loi de 1982, la répartition des compétences, en matière d'aménagement technique et d'entretien des lits, entre État, particuliers et collectivités locales souffre d'un certain flou qui autorise « les renvois de balle » entre acteurs. A quoi il faut ajouter la constitution d'une instance de concertation au niveau des bassins, qui devrait avoir la double caractéristique de réunir tous les acteurs impliqués dans la gestion du risque et de disposer des possibilités financières à la hauteur des enjeux. Si les organes de bassin, tels que la loi de janvier 1992 sur l'eau les prévoit, possèdent la première caractéristique, ils ne sont pas encore en mesure de répondre de la seconde. Mais au-delà des questions juridiques et techniques, se pose le problème de fond relatif à la définition du niveau de protection socialement souhaitable, qui traverse l'ensemble des débats avec l'épineuse question de la demande sociale.

A partir de quand et jusqu'où se protéger contre les inondations ?

Les débats de la journée ont abondamment parlé de l'impossibilité d'une protection absolue. En matière d'inondation, cette impossibilité se double des effets pervers de certains types de protection. Calculées pour un niveau donné d'aléa, les digues, en cas d'aléa de niveau supérieur peuvent en accroître les effets désastreux ; une protection en amont implique un surcroît de dommages en aval ; les travaux de protection sont dans de nombreux cas financés par un développement de la construction en zones inondables, ce qui augmente la vulnérabilité etc... En matière d'inondation, plus que dans tout autre type de risque naturel, l'aléa et la vulnérabilité sont liés et interagissent l'un sur l'autre. Tout ceci entraîne que des limites inférieures et supérieures soient fixées aux objectifs de protection, que des choix soient faits entre zones qui doivent rester inondables et d'autres à protéger, ou que la gestion du risque soit distribuée entre protection et prévention d'une part et prévision et gestion de l'alerte de l'autre. Devant de tels choix, la tentation est grande, rappelle Franck Villey, de rechercher une « baguette magique » qui nous délivrerait du poids de la décision, que cette baguette soit un outil scientifique ou un modèle de décision : « on déterminerait ainsi de manière scientifique et indiscutable le niveau de protection auquel on veut arriver ». Malheureusement, les modèles sont souvent mis à mal par les réactions de l'opinion publique, par la mémoire défaillante des événements exceptionnels, bref par la fameuse demande sociale qui reste largement une inconnue aujourd'hui. C'est encore Franck Villey qui souligne le fait que pour construire une véritable politique de prévention, les conditions du débat ne sont pas réunies du fait de cette « absence de contrepartie dans l'opinion publique, sauf effectivement après un accident, comme dans la haute vallée de la Loire depuis la crue de 1980 ».

Madeline Chapsal était venue témoigner des sentiments de ceux qui ont eu « les pieds dans l'eau », un peu plus souvent qu'à leur tour, ces dernières années. La Charente est entrée chez elle le 6 janvier 1994 et, dit-elle, « l'eau m'a donné un sentiment d'impuissance extraordinaire ». S'il est un peu périlleux de dégager des enseignements généraux à partir d'un témoignage unique, on peut néanmoins en extraire quelques pistes pour la réflexion. Son témoignage illustre en premier lieu la grande difficulté à distinguer, quand l'aléa se produit, entre événement « normal » ou acceptable et événement exceptionnel, et pas seulement en cas d'aléa brutal. L'alerte, souvent, est donnée par l'événement lui-même dans sa phase d'intensité maximale, et rétrospectivement, il est vécu comme une sorte de scandale, une trahison : « Nous avons l'habitude, nous avons des repères, et des maisons sont forcément inondées : leur cave ou leur rez-de-chaussée. On le sait. Mais, là, cela ne s'est pas arrêté, mais a continué imperturbablement et avec l'optimisme béat de l'espèce humaine, on pensait que cela s'arrêterait à sa porte (...) et, ce soir-là, je me suis couchée en me disant que puisqu'elle était à la troisième marche, c'est donc qu'elle allait s'arrêter, qu'elle n'allait pas entrer chez moi, comme si c'était un scandale, presque métaphysique ».

Quel que soit l'état de la mémoire de risque, l'effet de surprise semble inévitable : Madeline Chapsal n'est pas une nouvelle venue sur les rives de la Charente, elle connaît la Charente et ses crues, et son père et son grand-père avant elle. Elle indique d'ailleurs à quel point la notion de fréquence de retour est trompeuse et délicate à manier : « Nous avons eu une autre inondation, il n'y a pas tellement longtemps, en 1983. La maison ne m'appartenait pas, mais elle était à mon père ». La précédente avait eu lieu il y a 75 ans. Mon père m'a dit : « tu es tranquille pour 75 ans ». J'ai dit : « chic ».

Une autre piste de réflexion concerne le niveau de protection que la société peut, ou souhaite, donner à ses membres. A travers le témoignage de Madeline Chapsal, on entend les limites de la prise en charge sociale du sinistré : les secours ont été manifestement présents ; pompiers et gendarmes ont évacué les gens, aidé à surélever les meubles ; ensuite « les assurances sont venues et, dans l'ensemble, nous ne nous sommes pas plaints, les experts ont été très justes, très honnêtes ». Mais dit-elle, « il y a le traumatisme lent, c'est-à-dire les dégâts psychologiques et les dégâts dans la santé que vous ressentez après (...) Tout cela n'est évidemment pas compensé par les assurances. » « Tout ceci pour dire, poursuit-elle avec la conviction d'exprimer un sentiment collectif, que nous aimerions bien que l'on fasse quelque chose ». Ce qu'elle exprime, c'est un désarroi général où se mêlent les dégâts sur la santé dans les mois qui suivent la catastrophe, une sensation d'impuissance et de trahison, un sentiment d'abandon quand la crise est passée et que les feux de la rampe s'éteignent. Mais que doit être ce « quelque chose » supplémentaire pour assister les victimes ? Poursuivant sa réflexion, en fin de débat, elle ajoute : « Il y a quelque chose de très spécifique dans les inondations, les inondés ne comprennent rien à ce qu'il se passe. Nous avons fondé à Saintes une association que nous avons bêtement, si je puis dire, appelé association contre l'inondation. (...) Nous avons proclamé partout que nous étions contre l'inondation. Nous sommes allés voir le

sous-préfet pour le lui dire, quand il nous a demandé ce que nous voulions faire, nous n'avons rien eu à répondre. (...) Nous sommes complètement noyés, c'est le cas de le dire ». A travers ces propos, on voit se dessiner la figure contemporaine, moderne, de la victime, du sinistré, qui pose à la société et au droit une nouvelle question, redoutable, celle de son droit à réparation au-delà des atteintes matérielles. Face à cela, la société, c'est-à-dire : nous, est partagée entre deux réponses opposées, l'une admettant la légitimité d'une revendication qui enrichit notre conception des droits de l'homme, l'autre qui est tenté de dire, dans la continuité de la tradition, pour reprendre une expression de Madeleine Chapsal : « Qu'est-ce que tu veux que la bonne y fasse ? qu'est-ce que tu veux que les autorités y fassent ? ».

Geneviève Decrop



PARIS INONDE. — Rue de Constantine.