
La négociation du risque, une étape nécessaire

Pierrick Givone

En matière de risques naturels en général, et de risques liés aux crues et aux inondations en particulier, il est désormais classique de considérer la notion de risque comme le croisement de la notion d'aléa (qui exprime concrètement les effets du phénomène physique lui-même, la crue), et de la notion de vulnérabilité que l'on rattache directement à l'état de l'occupation du sol. Ce « modèle » du risque naturel est efficace, car il permet à la fois une approche scientifique et technique consistante, et une approche en termes de gestion, qui intéresse directement les acteurs de l'aménagement du territoire.

Cette efficacité ne doit pas faire oublier la complexité du problème considéré, que l'on traite depuis que l'aménagement du territoire existe (avec un succès relatif), et donc que ce « modèle » n'est pas la réalité, mais sa simplification, parfois excessive.

Le propos de cet article n'est pas d'argumenter pour ou contre ce modèle que je considère comme le seul pertinent à ce jour, mais d'en proposer des éléments de mise en œuvre opérationnelle.

Dans toutes les politiques dont l'objectif est une meilleure gestion de l'aménagement du territoire, deux composantes sont essentielles : la composante réglementaire (au sens le plus large) et la composante technique. Une troisième composante apparaît comme tout aussi essentielle, celle qui organise (ou organiserait, car elle est largement en devenir) des négociations entre les acteurs de la scène du risque. C'est une composante « d'équilibre » dont la nécessité s'impose de plus en plus, mais qui doit être mieux définie, d'une manière plus concrète et opérationnelle, pour exprimer tout

son potentiel. Cette négociation ne concerne que la vulnérabilité d'un bassin versant et exprime principalement le risque maximal acceptable (RXA) par chaque type de vulnérabilité, et donc de chaque type d'occupation du sol.

Une analyse historique très partielle et très sommaire nous montre que le risque d'inondation a toujours été pris en compte dans l'aménagement du territoire, au moins, et sans doute uniquement, parce ce qu'elle ne concernait que les monuments et les constructions les plus importants. La culture individuelle du risque remplaçait efficacement, pour les constructions individuelles, la notion « collective » actuelle de « politique d'aménagement » du territoire.

Les connaissances scientifiques et techniques étant limitées, on constate logiquement une surprotection des édifices anciens. L'exemple récent des crues sur certains bassins versants du sud-est de la France montre que 80 % des constructions détruites par ces événements extrêmes avaient moins de 30 ans d'âge (cet exemple n'est cependant pas généralisable, par manque d'études systématiques).

L'époque moderne (disons arbitrairement depuis le 19^e siècle) se caractériserait plutôt par une minimisation du risque d'inondation, d'une part parce que les contraintes immobilières sont de plus en plus fortes, mais aussi sans doute par conviction technologique triomphante, qui nous a fait croire à notre maîtrise parfaite des phénomènes naturels. On a longtemps cru (et cette époque n'est peut être pas complètement révolue) à la « rivière automatique » dont on contrôlait tous les paramètres, quantitatifs comme qualitatifs. Les paroxysmes hydrométéorologiques récents nous laissent,

Pierrick Givone
Cemagref
3 bis quai Chauveau
CP 220
69336 Lyon Cedex 09

de ce point de vue, quelque peu démunis...

Les séquences d'événements naturels extrêmes ayant toujours existé, y compris à l'époque moderne qui conserve sa mémoire du risque, elles nous ont quand même légué, à défaut de modestie technologique, une réglementation de plus en plus complète et complexe. Cette « frénésie réglementaire » (au bon sens du terme) ne semble malheureusement pas suffire (pas plus que les connaissances techniques) à résoudre les problèmes posés, en particulier dans le cadre des lois de décentralisation qui font des collectivités locales des acteurs importants de l'aménagement du territoire, alors que le pouvoir régional reste de la compétence de l'état. Un simple constat montre d'ailleurs que les collectivités locales ne semblent pas très désireuses de s'impliquer dans le débat de la réglementation dans le domaine des risques naturels.

Entre frénésie réglementaire et illusion technologique, il existe une troisième voie, insuffisamment exploitée, qui est celle de la négociation raisonnée entre tous les acteurs de la scène du risque, qui les conduirait à assumer collectivement et à programmer (dans le cadre réglementaire existant, et compte tenu de l'état de l'art) la gestion et le développement des vulnérabilités (et des aléas qui les menacent), à l'échelle du bassin versant, qui est la seule bonne unité géographique pour traiter du risque de crue et d'inondation.

Principes techniques et stratégie d'aménagement du territoire

Une négociation efficace ne se réduit pas à l'adhésion des acteurs concernés à un consensus mou fondé sur des idées générales dont l'approbation est acquise d'avance, et dont les applications sont indolores et sans conséquences sur la politique d'aménagement du territoire. Elle doit, au contraire, fonder une politique ou une **doctrine locale d'aménagement** qui sera mise en œuvre de manière systématique, comme préalable à l'ensemble des actions à mener sur le bassin versant concerné et son réseau hydrographique.

Cette négociation ne concerne bien entendu pas la police des eaux ou toute opération relevant de la réglementation générale qui s'applique intégralement ; elle ne s'applique pas non plus aux projets techniques qui sont réalisés conformément à l'état de l'art.

Une négociation efficace s'intéressera principalement aux principes à mettre en œuvre pour gérer le risque d'inondation sur un bassin versant donné, soumis à des aléas particuliers (en tous les cas particuliers au bassin versant considéré). Ce n'est pas un moyen de régler les comptes du passé et du présent, mais d'éviter que seuls les rapports de force (urbains contre ruraux, aménageurs contre écologistes, amont contre aval...) s'expriment dans les processus d'aménagement d'un territoire qui a une histoire particulière, du point de vue de ses paysages, de ses régimes hydrologiques et hydrauliques, de sa culture du risque, et qui nécessite des choix pour les aménagements associés, destinés à la protection des vies et des biens.

Il s'agit d'exploiter au mieux la diversité des paysages et des cultures pour réaliser les meilleurs aménagements possibles. C'est un pari difficile et périlleux, d'autant que l'appréhension globale des problèmes de risques naturels à l'échelle du bassin versant n'est réellement efficace que si l'intercommunalité est la règle choisie pour les régler.

On voit bien la complexité du problème posé, encore renforcée par le grand nombre d'acteurs concernés, Etat, collectivités locales, riverains, acteurs économiques, écologistes, agriculteurs, urbanistes, aménageurs...

Deux éléments sont essentiels pour développer les négociations telles que définies :

- disposer d'une doctrine générale d'aménagement qui soit suffisamment précise pour que les négociations commencent sur des bases solides, et suffisamment flexible et adaptable pour prendre en compte réellement les contraintes locales du bassin versant ;
- disposer d'une « monnaie » qui permette de négocier objectivement et quantitativement sur des objets précis. Cette monnaie n'a pas forcément de référence financière, elle doit servir simplement à quantifier l'objet des négociations.

— Les doctrines générales d'aménagement hydraulique

Le premier élément est évident, il ne s'agit pas, pour les besoins d'une négociation locale, de réinventer l'aménagement de rivière (et encore moins la réglementation qui s'y applique) sur chaque bassin versant, mais de profiter d'un cadre technique et réglementaire bien assimilé par tous, et dont les finalités sont bien assumées par tous les acteurs.

En simplifiant volontairement, on peut dire que deux doctrines d'aménagement sont possibles pour l'aménagement hydraulique d'un bassin versant. Ces deux doctrines expriment de manière différente la même contrainte. Une crue représente un certain volume d'eau qu'on ne peut pas réduire ; tout au plus peut-on le répartir différemment dans le temps et l'espace.

- La doctrine de l'augmentation continue du transit hydraulique.
- La doctrine du ralentissement dynamique.

Dans le premier cas, on postule que la capacité du lit (mineur essentiellement) d'une rivière doit être continûment croissante de l'amont vers l'aval, de telle sorte que sa capacité de transit sans débordement augmente continûment. Ce principe, largement partagé, et souvent implicitement, fonde souvent notre culture technique, même s'il est remis de plus en plus en cause par les acteurs de l'aménagement du territoire. Dans ce cas, on va économiser de l'espace (minimiser les débordements) mais on doit alors « perdre » du temps, donc accélérer au maximum le transit hydraulique vers l'aval. Les conséquences opérationnelles de l'application d'une telle doctrine sont souvent le reprofilage systématique des rivières (la notion de « crue de projet », tronçon par tronçon milite dans ce sens) avec tous les désordres qui s'y rattachent, sur le plan technique (érosion mal maîtrisée, problèmes en étiage, conflits amont-aval, problèmes paysagers...). Par ailleurs, le « gisement » des solutions techniques de ce type n'est pas inépuisable, et les coûts induits sont une sévère limitation. Enfin, le report systématique vers l'aval des contraintes n'est pas un bon moyen de transmettre une véritable « culture du risque » aux riverains concernés.

La doctrine du « ralentissement dynamique » (RD) est tout à fait différente : elle consiste à mobiliser au mieux la diversité du bassin versant (son réseau hydrographique mais aussi ses pentes elles-mêmes) pour ralentir et stocker de toutes les façons les ruissellements et les écoulements, ceci à tous les niveaux. Dans ce cas, on accepte de « perdre » temporairement de l'espace destiné au ralentissement/stockage des eaux, mais on dispose de plus de temps pour les évacuer vers l'aval, et surtout on a plus besoin de reprofiler les émissaires. Les contraintes ne sont jamais retransmises vers l'aval, on essaie au contraire de les traiter de manière locale et continue, y compris à l'échelle individuelle. Cela ne

signifie pas que des ouvrages collectifs ne sont pas nécessaires, on ne trouvera pas (sauf exception) les moyens locaux pour retenir et stocker les eaux d'une manière suffisante. Mais ces ouvrages collectifs auront en priorité la même fonction de rétention, ceci de manière compatible avec la vulnérabilité des parcelles concernées.

Nous considérons que le recours systématique à la Doctrine du Transit Maximum (DTM) à l'échelle du bassin versant, conduit toujours à des désordres et des conflits qui ne font que s'aggraver de l'amont vers l'aval, et ceci d'autant plus que les engagements financiers pour les travaux nécessaires se révèlent rapidement insupportables.

Au contraire, le recours systématique à la doctrine du ralentissement dynamique est toujours possible, même en ville, avec des résultats appréciables, y compris en matière de culture individuelle du risque, ceci en renforçant la solidarité à l'intérieur d'un bassin versant. Cette doctrine n'est pas incompatible avec une politique d'ouvrages de protection (y compris les barrages écrêteurs de crues), elle en est simplement économe. Elle se révèle souvent la seule possible quand toutes les autres méthodes liées au DTM ont été employées dans le passé, il faut bien alors déterminer des zones d'épandage de crues, ou accepter des contraintes de débordement dans des zones où la vulnérabilité en place ne s'y prête pas du tout. Enfin, il reste possible d'appliquer le transit maximum sur des zones limitées, à vulnérabilité particulière, et à protéger prioritairement. Ceci est d'autant plus facile à justifier que la stratégie globale est celle du ralentissement dynamique, et que la définition et la localisation de ces zones particulières sont l'objet d'une négociation.

■ *Quantifier la vulnérabilité*

Nous considérons que le ralentissement dynamique est la « bonne » doctrine générale à l'intérieur de laquelle la négociation locale sur la vulnérabilité peut s'inscrire. Cela n'est pour autant pas suffisant pour mettre en place une véritable négociation, qui doit s'appuyer sur une quantification de la vulnérabilité, une monnaie d'échange rendant les processus d'échange aussi objectifs que possibles.

Il existe de fait dans un bassin versant des parcelles (ou des groupes de parcelles, la bonne échelle de travail étant la première étape de la négociation) surprotégées et des parcelles sous-protégées, ceci pour un aléa donné. Par exemple, si les ac-

reurs concernés localement décident qu'un type d'occupation des sols donné (urbanisation dense) « doit » (au sens de la négociation du Risque maXimal Acceptable) être protégé contre la crue de durée de retour 100 ans, l'analyse de l'existant va montrer, à l'échelle du bassin versant, des cas de sur et de sous-protection. Tout le jeu de la négociation va consister à minimiser les parcelles sous-protégées en « consommant » une part de la surprotection d'autres parcelles.

Ces échanges ne sont possibles que :

- s'il y a suffisamment de surprotections disponibles pour minimiser les sous-protections ;
- si tous les types d'occupation des sols sont concernés, les échanges ne pouvant se régler à l'intérieur d'un type donné d'occupation des sols.

On imagine bien la complexité des modalités d'échanges directes entre surprotection de forêts et sous-protection de zones industrielles. Cette complexité rend illusoire un traitement réglementaire et rend indispensable une monnaie d'échange qui quantifie la vulnérabilité.

Cette quantification doit, en plus, être objective pour être acceptée par tous, et donc procéder d'une négociation préalable qui « désamorce » les conflits passés, présents et futurs. Une bonne façon de procéder est de s'appuyer sur la notion de besoin de protection ou de risque maximal acceptable, sur chaque bassin versant (car les sensibilités sont différentes), et par type d'occupation des sols. Après l'affichage par chacun (étape d'enquête) des

RXA, une négociation globale les traduira en normes d'usage sur le bassin versant concerné.

Voici une proposition de quantification de la vulnérabilité (figure 1) qui utilise des couples (Fréquence de la crue, Durée de submersion) qui sont (l'expérience l'a prouvé) bien acceptés et compris par les riverains concernés. En fait, d'autres paramètres tels que la vitesse de l'eau sur une parcelle et la profondeur maximale de submersion, complètement, si nécessaire, les deux premiers paramètres pour quantifier la vulnérabilité d'une parcelle. Il faut noter que le POS est un instrument précieux pour cet exercice de quantification car il contient une typologie des occupations des sols qui est le plus souvent suffisante. Il est toujours possible de travailler à une maille plus fine si le besoin s'en fait sentir au cours de la négociation.

Il est ainsi possible de quantifier la vulnérabilité d'un bassin versant à l'aide de paramètres objectifs et de la cartographie, comme un préalable aux échanges de niveau de protection qui sont au cœur de l'étape de négociation.

En fait, une étape supplémentaire de nature purement technique, va traduire les couples (ou nuplets) de vulnérabilité en un paramètre unique, homogène à une durée de retour de crue (indice de « rareté » de l'occurrence des crues). Cette transformation utilise un modèle hydrologique dit QDF (Débit, Durée, Fréquence), lui-même largement validé et dont l'exposé n'a pas sa place ici. On trouvera ci-après (figure 2) un exemple de cartographie des vulnérabilités sur un bassin versant.

Données à titre indicatif		
	Zone urbaine	1 sec / 100 ans
	Habitat dispersé	1 sec / 10 - 50 ans
	Verger	1 jour / 1 mètre / 5 ans
	Peupleraie	3 jours / 2 fois par an
	Friche	1 semaine / 3 fois par an

Figure 1. -
 Quantification
 de la vulnérabilité
 utilisant des couples
 (fréquence de la crue,
 durée de submersion)

■ **Un exemple intéressant :
la procédure de remembrement**

Cette procédure de quantification de la vulnérabilité apparaît bien complexe et aléatoire, et on peut se demander s'il est réaliste d'en attendre l'adhésion d'une population (ou de ses représentants). Il existe cependant un exemple dans le paysage français des procédures d'aménagement du territoire qui utilise largement les mêmes principes, avec des buts certes différents, mais finalement pas tant que cela ; il s'agit de la procédure de remembrement.

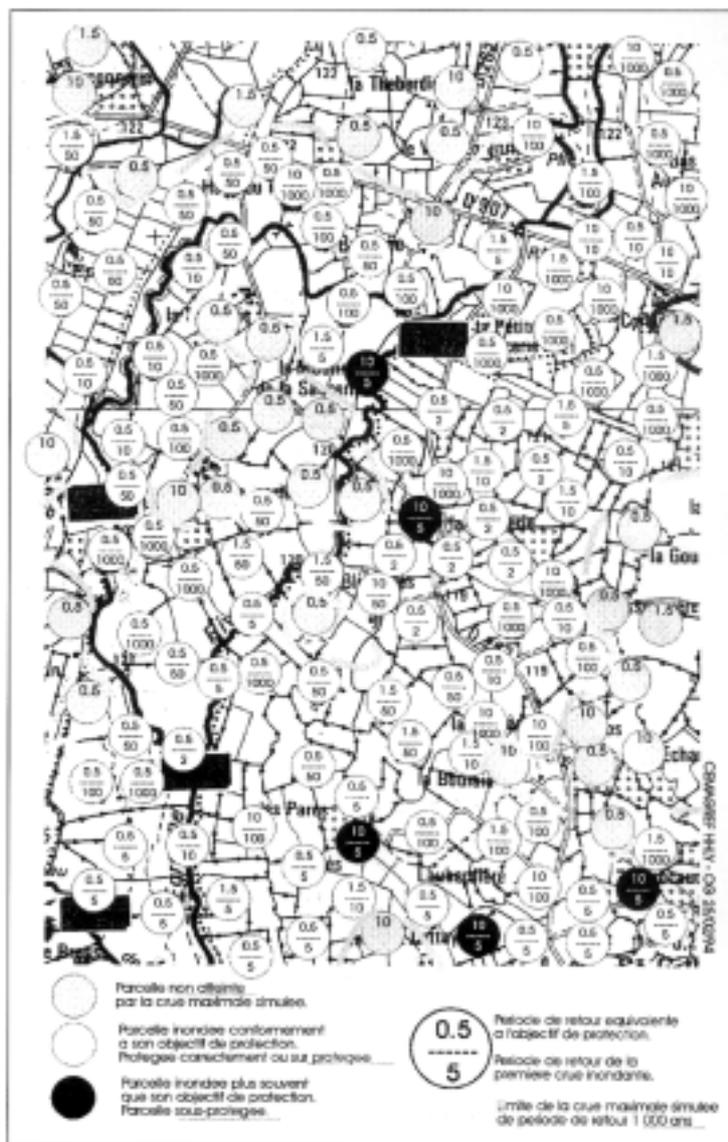
Remembrer une commune c'est procéder à un échange de terrains en vue d'améliorer l'activité agricole (dans la version « strictement rurale » du remembrement), de permettre l'implantation d'un grand aménagement linéaire (autoroute), et bien d'autres plus encore. En fait, l'étape la plus importante du remembrement n'est pas l'étape d'échange des parcelles, qui est de nature parfaitement « géométrique », parce que encadrée par une doctrine précise et une réglementation parfaitement identifiée, mais l'étape préalable de « classement des terres » qui consiste à affecter à chaque type de terres une « valeur » exprimée en « points ». Le processus d'échange ultérieur se fera sur les « points » et non pas à partir des terres elles-mêmes.

Le classement des terres se fait, bien entendu, à partir de « normes d'usage » de nature non réglementaire, et au cours d'une négociation locale à laquelle participent les propriétaires et exploitants des terrains concernés. Cette étape n'est pas simple, ne se passe pas toujours parfaitement bien, mais l'échec est rarissime, ce qui prouve bien l'efficacité des négociations locales de ce type.

On voit bien les similitudes de procédure avec la quantification proposée de la vulnérabilité, et on peut raisonnablement espérer (des expériences pilotes l'ont montré) que ce qui est possible lorsque la propriété privée est en jeu l'est aussi quand il est question de protection contre les crues.

Les risques naturels et négociations

Ayant établi quelques principes généraux et montré l'intérêt de l'étape de négociation, il s'agit maintenant d'être plus opérationnel et plus précis en répondant aux questions pratiques suivantes : quoi négocier, dans quels termes, avec qui, comment, etc.



La négociation de la vulnérabilité est la clé des échanges de besoins de protection entre les différents types d'occupation des sols sur un bassin versant. On a vu qu'une étape préalable de quantification de la vulnérabilité était indispensable, et que la totalité des parcelles concernées par les crues (ou plus exactement la totalité de leurs vulnérabilités) devait être prise en compte dans le mécanisme des échanges.

Ce mécanisme d'échange de protection ne fonctionne que s'il existe un « stock » de surprotections que l'on peut redistribuer aux parcelles sous-pro-

▲ Figure 2. - cartographie des vulnérabilités sur un bassin versant.

régées. Cette ponction de protection affectera le potentiel d'un terrain, même si l'on respecte son besoin de protection affiché, et que l'on ne prélève qu'une partie de sa surprotection objectivement constatée. Le problème pratique auquel les acteurs de la négociation potentielle sont confrontés est donc double :

- disposer de suffisamment de surprotections,
- redistribuer la surprotection selon des modalités justes et acceptables.

L'examen de la situation conduit (presque) toujours à constater que ce mécanisme d'échange s'effectuera principalement entre zones rurales et zones urbaines (au sens large), parce que la vulnérabilité maximum se trouve en zones urbaines et les meilleures « disponibilités » en protections se trouvent en zones rurales.

En d'autres termes (mais est-ce vraiment une surprise ?) on ne peut régler qu'à la campagne les problèmes de crues et d'inondations des villes. On voit bien qu'un objectif supplémentaire est ainsi affecté aux négociations ; au delà de la quantification de la vulnérabilité et d'une répartition harmonieuse des protections offertes sur un bassin versant, elles devront également consolider ou instaurer une solidarité de bassin versant face aux risques naturels, et mettre en place des mesures de compensations validant les services rendus par certaines zones, aux autres, à l'intérieur du bassin versant.

■ *Responsabilité et négociation, pourquoi négocier ?*

Placée délibérément comme une étape d'équilibre entre l'application (toujours nécessaire) de la réglementation et la mise en œuvre des techniques de l'aménagement hydraulique, la négociation est aussi un moyen de partager la responsabilité de l'aménagement du territoire au sein d'un bassin versant. Partager la responsabilité n'est pas la diluer au point qu'aucune décision ne puisse être prise, c'est plutôt agir par consensus (basé sur une doctrine d'aménagement clairement affichée et partagée par le plus grand nombre).

Les acteurs de l'aménagement du territoire sont connus, l'État est présent ainsi que les collectivités locales (et d'autres). En matière de gestion des risques naturels et des aménagements associés, les collectivités locales semblent peu présentes (sauf au niveau technique et financier) et peu désireuses de s'engager

et de participer aux décisions (certes parfois difficiles) à prendre. On voit bien les difficultés opérationnelles à marier gestion des risques naturels et gestion de l'occupation des sols, ne serait-ce qu'au niveau de l'attribution des permis de construire et du développement économique des communes.

Je pense qu'aucune solution à long terme n'est possible si les collectivités locales, au même titre que l'ensemble des autres acteurs, ne s'impliquent pas ni ne participent à la politique de gestion des risques naturels, y compris de la manière la plus opérationnelle, en particulier lors des nécessaires étapes de négociations qui doivent s'effectuer à l'échelle locale.

■ *Réglementation et négociation, que négocier ?*

La négociation est une étape très importante dans le processus d'analyse et de décision qui conduira aux procédures d'aménagement hydraulique des bassins versants. Pour autant, tout n'est pas négociable, et l'étape de négociation doit bien s'insérer dans la réglementation générale en vigueur. La Police des Eaux ne relève clairement d'aucune sorte de négociation, mais de la loi qui s'impose à tous.

Le processus de négociation, tel que décrit ici, ne concerne (mais c'est déjà beaucoup) que la vulnérabilité et une répartition harmonieuse des protections contre les crues, basées initialement sur la notion de risque acceptable. Le processus de négociation n'est pas toujours très facile (par référence aux procédures de remembrement par exemple) et la position de négociateur particulièrement exposée, en particulier pour un responsable de collectivité locale qui est également un décideur en matière de gestion de l'occupation des sols. On peut imaginer qu'un certain nombre d'éléments concernant les procédures de négociation, tels que l'opportunité de mener ou pas des négociations, l'organisation de la représentation des acteurs concernés, le cadre des débats, l'échelle de travail (intercommunalité)... soient petit à petit intégrés à la réglementation en vigueur, tout en préservant l'essentiel, c'est-à-dire un espace ouvert de négociation, sans lequel rien n'est possible.

C'est un sujet difficile car à trop vouloir protéger les acteurs de la négociation, on finirait par rigidifier complètement le cadre des débats et empêcher toute négociation par manque de souplesse et d'espace de liberté. Là, encore un équilibre est à

trouver, et la mise en place de procédures souples telles que celles préalables aux SAGE « Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux », peut fournir un cadre réglementaire léger bien adapté à la négociation locale et fournissant des garanties de « confort » aux acteurs de la négociation.

Un sujet privilégié de négociation devrait être celui du niveau de protection à attendre respectivement de l'aménagement du territoire, de l'annonce de crues, de la gestion de crise et de l'assurance. Tous ces moyens correspondent à des plages de risque différentes. En particulier, il n'est pas raisonnable de mettre en œuvre des procédures d'aménagement hydraulique pour monter systématiquement le niveau de protection à la crue centennale, voire au-delà. C'est nécessaire dans certaines zones particulières, mais pas systématiquement.

D'une manière générale, la solution la plus pertinente, y compris au plan économique, consiste à réaliser des aménagements (travaux hydrauliques) pour protéger les riverains contre les crues les plus fréquentes, mettre en place respectivement des procédures d'annonce de crues et de gestion de crise, pour protéger les vies humaines contre les crues plus rares, et utiliser les procédures d'assurances pour gérer les pertes matérielles en cas d'événement extrême. Il ne doit pas y avoir de confusion des genres, mais par contre, les différents seuils de protection qui permettent d'envisager le passage de telle mesure de protection (aménagement) à telle autre mesure de protection (annonce de crue) font partie, à l'évidence, de la négociation.

■ *Les acteurs de la négociation, avec qui négocier ?*

Le sujet a été abordé par le biais des responsabilités à partager. En première approximation, toute la population d'un bassin versant est exposée aux conséquences des crues et des inondations, donc intéressée à l'aménagement de son territoire. Les procédures de négociation doivent donc permettre que les riverains (en fait leurs représentants) puissent s'exprimer et faire valoir leurs besoins. Là, encore les structures préalables aux SAGE et SDAGE, du type Commission Locale de l'Eau, dont la composition est très variée, sont de bonnes bases pour réunir les acteurs de la future négociation.

Les collectivités locales et l'Etat sont, on l'a vu, indispensables au processus de la négociation, ainsi que tous les acteurs de la vie sociale et économique.

Une autre catégorie d'acteurs est indispensable à la négociation, il s'agit des techniciens de l'aménagement hydraulique et de l'aménagement du territoire qui doivent aussi apprendre à intégrer dans leurs projets toutes les disciplines techniques nécessaires à des aménagements efficaces mais aussi harmonieux et respectueux de l'environnement. Une réelle discussion et négociation entre tous ces acteurs n'est pas simple à mener, mais elle est (l'expérience a été menée sur le terrain) extraordinairement féconde et, après une première phase en générale assez vive, de nature à désamorcer tous les conflits latents et à « déminer » le terrain pour de futurs aménagements.

L'un des apports sans doute essentiel à la négociation est le moyen cartographique de rendre compte à la fois de la vulnérabilité sur un bassin versant et des aléas hydrauliques qui le menacent. Cette cartographie « à usage de négociation » est sans doute encore à inventer, même si de nombreuses choses ont été faites en la matière. Etre à la fois pédagogique, clair et pertinent, voilà un vrai défi pour ce type de cartographie du risque que les techniciens doivent prendre en charge et proposer à la table des négociations.

■ *Négociation et diffusion de l'information, doit-on tout dire ?*

D'une manière générale, il est difficile de mener une négociation sans alimenter le débat avec l'information nécessaire. La question est de savoir si on peut tout dire dans ce cadre précis. Mon opinion est que l'on doit tout dire, et mettre sur la table tous les problèmes et tous les conflits y compris les plus latents et les moins évidemment connectés avec la problématique du risque naturel.

Ce type de négociation a aussi quelque chose de l'exorcisme collectif qui doit « purger » la conscience collective d'un bassin versant à risques, de beaucoup de problèmes, certains très anciens mais toujours porteurs des germes de conflits futurs. Les relations « amont-aval », « ville-campagne », « aménageur-écologiste »... et bien d'autres, souffrent du manque d'un lieu où elles peuvent s'exprimer complètement, y compris de manière conflictuelle, au moins au début. La complexité du débat à mener est réelle, et il doit se nourrir de toutes les informations disponibles pour ne pas être stérilisé par le manque de confiance de telle ou telle partie, dû à une mauvaise transmission (pas forcément toujours volontaire...) de telle ou telle information.

De toutes les manières, les décisions prises en termes d'aménagement du territoire vont s'imposer à tous, autant donc informer à l'avance les acteurs concernés.

Il y a par contre un vrai problème d'information au sens profond du terme (on peut définir l'information comme la forme de la connaissance), lié aux formes et aux moyens utilisés pour la conserver d'une part et la transmettre à tous les acteurs d'autre part. L'information disponible, qu'elle soit de nature technique, réglementaire, ou relevant simplement de la « mémoire du risque » n'est pas simple à condenser, maintenir et diffuser, il faut trouver les bons messages et il reste un champ d'études et de recherche important dans ce domaine.

■ *Négociation et culture du risque*

Les négociations préconisées ici se placent délibérément dans le cadre préalable d'une doctrine d'aménagement du territoire, le ralentissement dynamique. Cette doctrine donne à chacun les moyens, à son niveau, de ralentir et de stocker l'eau en sorte de contribuer à une meilleure gestion des crues.

La meilleure gestion des crues possible commence à la sortie de chaque gouttière, sous la responsabilité et la surveillance (et pourquoi pas à l'initiative) de chaque individu. Autrefois, la culture du risque était liée à la permanence des habitats et donc à une perception des risques naturels liée à une longue expérience personnelle et familiale.

Le brassage des populations, la priorité donnée à l'habitat urbain, et une certaine croyance dans la route puissance de la technologie pour protéger chacun des phénomènes naturels extrêmes, font que la culture individuelle du risque a bien diminué, voire disparu.

Je persiste à penser que l'émergence d'une nouvelle culture individuelle du risque est l'un des moyens les plus efficaces pour se protéger contre les catastrophes naturelles, en donnant à chacun une conscience claire et précise des risques encourus.

Faire contribuer chacun à la politique de gestion des crues et des inondations, en l'informant de ses possibilités individuelles d'action et de ses responsabilités en la matière, est une voie intéressante vers une meilleure prise en compte des risques naturels par la population. Mettre en œuvre la doctrine du ralentissement dynamique est l'un des moyens d'y parvenir.

Les procédures opérationnelles

Des propositions en termes de procédures opérationnelles pour aider aux négociations sont nécessaires, en particulier dans les domaines des compensations à une baisse de la surprotection d'une parcelle (dans le cadre des échanges de protection déjà évoqués), ainsi que pour trouver les ressources financières indispensables à la mise en œuvre d'une politique de gestion des risques naturels.

■ *Les mesures compensatoires*

Accepter que l'on prélève un peu de la surprotection constatée sur une parcelle pour diminuer (supprimer dans le cas idéal) la sous-protection d'une autre parcelle devrait être une opération neutre dans la mesure où elle se fait dans le respect du niveau de risque acceptable affiché par chacun au cours d'une négociation.

La réalité est différente, il est toujours ressenti comme une perte de potentiel d'un terrain d'en diminuer ne serait-ce que la surprotection (et pas la protection elle-même). Ceci est d'autant plus vrai que les échanges de protection se font quasiment toujours dans le même sens, du monde rural aux zones urbaines. Il faut prendre en compte le service ainsi rendu, le reconnaître, l'afficher et fournir des compensations.

De fait, nous sommes au cœur d'un « marché de la protection » contre les crues, on dispose d'une « monnaie » d'échange en termes de vulnérabilité, il est donc normal de proposer des mesures compensatoires qui sont en fait une forme de « valeur reconnue » à la protection.

Ces mesures compensatoires peuvent prendre plusieurs formes qu'on se contentera de lister sommairement ici, tout développement en la matière nécessitant un appui juridique précis.

Une parcelle qu'on inondera plus pour en inonder moins d'autres, peut prétendre à :

- être frappée d'une servitude dont le coût financier est à estimer,
- bénéficier d'une assurance,
- bénéficier systématiquement d'un remboursement des dégâts produits par les crues,
- rentrer dans une procédure plus complexe d'aménagement foncier. La situation actuelle de l'agriculture européenne (déprise agricole, politique des friches, mesures agro-environnementales...) est

telle que le besoin de terres agricoles est plutôt décroissant. Dans ce contexte, il est parfaitement envisageable de procéder à des mesures de type « remembrement-risque » qui concentrent tout au long des rivières des terrains à vocation de zones inondables temporaires (dont l'usage agricole reste affirmé). Les surfaces ainsi mobilisées contribueraient à l'application des mesures foncières de la PAC, tout en ayant un rôle dans la qualité des eaux superficielles.

■ *Quelle politique financière ?*

Toute politique volontariste de l'aménagement du territoire, tournée vers l'action, nécessite des ressources financières pour s'exprimer sur le terrain. Le domaine de la gestion des risques naturels n'échappe pas à la règle.

L'économie politique et financière ne sont pas nos compétences principales, et les propositions que l'on peut faire, restent au niveau des principes à mettre en œuvre.

Pour financer une meilleure gestion des ressources en eaux, les Agences de l'Eau mobilisent des ressources financières selon le principe « pollueur-payeur » et les redistribuent pour subventionner les études et les aménagements les plus efficaces et les plus intéressants.

Ce principe est séduisant et on pense à l'utiliser sous la forme « inondeur-payeur » pour mobiliser des ressources financières dont la destination serait l'aménagement hydraulique de protection contre les crues. Malheureusement, ceci ne semble ni réaliste ni efficace, d'une part parce que l'aggravation des crues liées aux actions anthropiques n'est jamais simple à mettre en évidence dans un bassin versant de taille moyenne (sauf dans quelques rares cas), étant bien entendu, par ailleurs, que la véritable cause des crues reste... la pluie, en particulier dans le cas des événements extrêmes.

Il semble bien plus judicieux de considérer que c'est l'accroissement de la vulnérabilité qui est la cause principale de l'accroissement des dégâts liés aux crues et aux inondations, bien avant en tout les cas l'accroissement de l'aléa lui-même. En outre, que l'accroissement de la vulnérabilité est toujours un acte volontaire visible (et simple à évaluer, la surface bâtie est une bonne base de calcul) qui se prête bien mieux aux mécanismes financiers évoqués.

Conclusion

Mettre en œuvre une politique de gestion des risques naturels en général, et des crues et des inondations en particulier basée sur les principes et les idées évoqués dans cet article est possible. Le Cemagref a mis au point une méthode de gestion des crues, la méthode Inondabilité qui a été testée à plusieurs reprises, en grandeur réelle, dans des bassins versants ayant des tailles et des caractéristiques différentes.

Tous les stades des négociations, dont les principes sont évoqués plus haut, sont mis en place et en œuvre au sein de la méthode. Ils ont été testés en vraie grandeur, aussi bien en organisant des réunions « tour publique » que des réunions plus restreintes regroupant les acteurs directs de l'aménagement du territoire. A défaut d'être toujours faciles, ces négociations sont toujours possibles et leur résultat toujours intéressant, y compris sur le plan pratique et opérationnel.

Rien ne s'oppose donc à mieux mobiliser les compétences disponibles au sein des bassins versants pour, grâce à ces négociations, mieux gérer les risques naturels. □