



**HAL**  
open science

## Cultures du risque : de la doctrine officielle aux expériences plurielles des cours d'eau.

Anne Tricot

► **To cite this version:**

Anne Tricot. Cultures du risque : de la doctrine officielle aux expériences plurielles des cours d'eau.. 2007. halshs-00147492

**HAL Id: halshs-00147492**

**<https://shs.hal.science/halshs-00147492>**

Preprint submitted on 18 May 2007

**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.

**Cultures du risque : de la doctrine officielle aux expériences plurielles des cours d'eau.  
Anne TRICOT, Olivier LABUSSIÈRE.**

## **Introduction**

L'essentiel de nos travaux porte sur la manière dont s'opère la prise en charge du risque d'inondation dans les politiques et procédures de prévention. Quels types de questions, d'ajustements la prévention nationale, officielle du risque donne-t-elle à voir au regard d'un contexte local, d'une proximité. Plusieurs raisons justifient notre intérêt : tout d'abord une raison générale – qui tient à la « toile de fond » disciplinaire de cette recherche à savoir la géographie et l'aménagement. Plus précisément, le risque serait une des manières qu'ont les sociétés d'interpréter leur milieu (A.Berque 2006) voire de le façonner. Le milieu étant là où les choses se tiennent : une « centralité » tant topographique qu'épistémologique reliant des qualités parfois contradictoires (J.Roux 2005).

La manière officielle d'envisager le risque d'inondation sous l'angle de la catastrophe forme une évidence aujourd'hui, résume-t-elle à elle seule l'ensemble des relations que nous entretenons avec ce milieu ? La catastrophe postule une impossibilité, celle d'une coexistence de l'homme avec le risque, comment ensuite l'intégrer dans les politiques d'urbanisme ? De plus, envisager le risque sous ce prisme unique de l'événement exceptionnel réduit consécutivement l'habitant à la victime, il convient dès lors de sortir de cette boucle tautologique. Rendre compte d'une habitabilité des espaces du risque est devenu l'enjeu de cette recherche, il s'agit alors d'inscrire le risque non pas dans un temps analytique, statistique, mais dans un espace-temps, un milieu associé (G. Simondon 1989) : celui d'une potentialité aux configurations multiples où le risque prend corps et sens.

Enfin, de nombreux rapports existent sur la question des risques naturels, tout semble déjà avoir été dit et l'on pourra au mieux incrémenter la connaissance. Notre propos n'est pas seulement d'observer mais aussi d'expérimenter. Tenter une recherche participative (S. Gendron 1997), une expérimentation réflexive (J. Roux 2005) : s'impliquer non pas pour résoudre une, des controverses – laissons-les vivre ! Mais plutôt mettre à l'épreuve nos connaissances en comprenant au plus près le dire et faire des personnes concernées et pourquoi pas... contribuer à une meilleure cohabitation avec les risques. La volonté de s'impliquer participe d'un mouvement plus général des recherches en sciences humaines et sociales consacrées au risque, où l'on constate un retour très marqué vers le local et une volonté de coopération entre la recherche et les acteurs de proximité (C.Gilbert 2005). Un pari difficile et passionnant : le résultat n'est pas donné d'avance. Cet article rend compte de notre regard sur la situation avant l'expérimentation.

Notre étude concerne une quarantaine de communes de l'aire urbaine paloise<sup>1</sup>. Elle repose sur une série d'entretiens individuels (qualitatifs et ouverts), complétés par des observations en situations collectives (débat, réunions publiques, observations d'échanges entre habitants et commissaires-enquêteurs). La recherche en proximité avec les espaces étudiés nous a permis de nous déplacer, d'aller, venir et revenir avec une certaine facilité : ce que n'avions pu faire lors d'enquêtes précédentes sur le fleuve Var (voir A.Tricot, J.Lolive 1999). Elle nous permet aussi de nuancer nos constats de 1999 : si l'affichage du risque semble désormais la règle (Decrop, Dourlens, Vidal-Naquet 1997), quel type de risque est donné à voir et traduit-il véritablement une avancée ? Enfin dans cette recherche, nous avons également pu saisir des ambiances, identifié des espaces habités et pleins : d'acteurs, d'aspirations... Un vivant et bruyant désordre se situant à mi-chemin entre visées sécuritaires, nécessités d'habiter et contemplations paysagères.

## **I - La doctrine officielle : l'évidence catastrophiste comme solution unique à tous les territoires ?**

La gestion des inondations relève d'un travail de longue haleine dont l'origine s'ancre sous l'Ancien Régime : c'est en effet au XVIII<sup>ème</sup> siècle sous la houlette d'ingénieurs agronomes, de médecins inspirés par une conception newtonienne d'un univers mécanisé et ordonné, que les cours d'eau

---

<sup>1</sup> Elle compte 142 communes.

## Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

majeurs vont devenir l'enjeu d'une maîtrise, d'une domestication. L'approche rationnelle des cours d'eau va permettre un détachement, une extirpation de la crue de l'explication divine, du « fatum » (R. Favier, A.-M. Granet-Abisset, 2000). L'inondation prend désormais son sens à travers la collectivité locale qu'elle affecte (C. Dourlens, 2003), elle reste toutefois appréhendée sous une forme communautaire, territorialisée, (D. Cœur 2002) y compris par les Ingénieurs des Ponts et Chaussées.

Il faut attendre la deuxième moitié du XVIII<sup>ème</sup> et surtout le XIX<sup>ème</sup> siècle, pour que l'inondation devienne l'objet d'un savoir scientifique et technique ou expert, appréhendé globalement comme un phénomène physique dont il s'agit de comprendre le fonctionnement (D.Cœur, 2002). « Elle n'est plus envisagée comme un désordre appréhendant un territoire particulier. Extraite de ses multiples manifestations concrètes, l'inondation devient un problème d'intérêt général dont la résolution sollicite par conséquent, l'intervention publique »<sup>2</sup>. Grâce aux développements de la météorologie, de la cartographie, des statistiques, les phénomènes s'étudient dans des durées, des fréquences : une forme de prévisibilité sur laquelle agir. Le phénomène inondation fait alors son entrée dans le champ du risque.

Depuis, les grandes crues mobilisant l'attention sont celles de 1856 : elles touchent la Seine, la Saône, le Rhône et la Garonne<sup>3</sup>. Leur ampleur est de type catastrophique, leur médiatisation assurée par la présence de l'Empereur parcourant les quartiers inondés de Paris, d'Avignon, Arles : c'est le début des visites sur les lieux d'un chef d'État lors de la réalisation d'un sinistre (P. Allard 2006). La catastrophe de 1856 justifie le lancement d'un important programme de travaux (digues, canaux, barrages) mené sous la houlette de Napoléon III, ses ministres (de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics) auxquels se joignent des Ingénieurs des ponts et chaussées et destiné à mettre les villes à l'abri des inondations (J. Bethemont 2006). Il en va de même de la construction des « Chaussées de Grande Camargue » sous l'égide de l'État (B. Picon 2005). L'année 1856 marque ainsi le début des mesures structurelles, elles accompagnent un fonctionnement politico-administratif très spécifique : une intervention publique centralisée typique des pays développés. La logique structurelle s'affirme après la deuxième guerre mondiale (B. Barraqué, Grissent 2004) et perdure au-delà tout en devant composer aujourd'hui avec des logiques d'actions locales (voir par III).

De 1856 aux années 1980, la France semble ne pas connaître d'inondations majeures du moins pas suffisamment significatives pour infléchir les politiques publiques. À la faveur des événements catastrophiques des années 1980 (Le Grand Bornant 1987, Nîmes 1988, Vaison-la-Romaine 1992, la Camargue 1993, 1994) ; lesquels inaugurent d'autres événements (crue de l'Aude 1999, inondations de la Somme 2001, crues torrentielles dans le Gard 2002, inondations du Rhône 2003, coulées de boues inondations dans le Gard 2005... La prévention du risque est relancée : il s'agit alors de quadriller le territoire national, la logique planificatrice accompagnant désormais une logique d'affichage du risque (C. Dourlens 2003). D'un point de vue opérationnel, le mouvement s'amorce dès la mise en place des Plans d'Exposition aux Risques (P.E.R.) issus de loi du 13 juillet 1982<sup>4</sup>. Dès 1982, la loi prévoit de lier le recensement des zones à risques au contrôle de l'urbanisation, l'accent étant alors mis en priorité sur la connaissance des aléas en vue de réduire la vulnérabilité des populations exposées aux risques. L'application des P.E.R. s'avérant fort modeste (moins de 500 réalisations en quatorze ans), elle sera remplacée par les plans de prévention des risques naturels inondation (P.P.R.I) issus de la loi du 2 février 1995<sup>5</sup>. En 2005, 5000 PPRi seront approuvés. Pour 2007, 500 P.P.R.I supplémentaires sont projetés, l'objectif étant d'en atteindre le chiffre des 10000 prochainement<sup>6</sup>. L'affichage du risque devient la règle, elle-même relayée par tout un ensemble d'autres procédures de type informatif<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> C. Dourlens (2003), *op.cit*

<sup>3</sup> Colloque SHF(2006), *op.cit*.

<sup>4</sup>Loi du 13 juillet 1982, dite « loi catnat », relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles.

<sup>5</sup>Loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier », relative au renforcement de la protection de l'environnement. Elle institue les plans de préventions des risques naturels dont les PPRi. Les PPRi remplacent les anciens PER, les PSS, plans de surface submersible (1935) et les anciens périmètres de risques au sens de l'article R-111-3 du code de l'urbanisme.

<sup>6</sup>Selon l'analyse de Nelly Olin, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, *Comité de pilotage « information, participation du public, concertation et association dans les PPR »*, note du 22 juin 2006 Paris.

<sup>7</sup>L'information prend la forme de plusieurs dossiers : d'abord le DDRM (Dossier Départemental des risques majeurs) réalisé par la Préfecture ; ensuite le DCS (Document communal synthétique) réalisé par la commune avec l'aide des services de l'Etat, puis enfin le DICRIM à un niveau collectif . Pour les particuliers, on notera la décision de juin 2006 faisant application de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels (article 77) qui rend obligatoire l'information relative aux risques destinée aux acquéreurs et locataires de biens immobiliers. S'y rajoutent de nombreuses innovations allant

Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

Or curieusement l'affichage du risque se fait au profit d'une seule figure : la catastrophe, l'événement exceptionnel. Sans nier son potentiel d'occurrence — les événements du Sud et du Sud-Est en témoignent — prendre comme référentiel cette figure extrême et contingente n'est pas sans poser de problèmes, dont le plus aigu semble être son inscription dans les politiques locales d'urbanisme (voir par. III).

### **La traduction du risque dans la cartographie des PPRI : aspects problématiques**

Il est communément admis de définir le risque dit naturel par les notions d'*aléa* et de *vulnérabilité*. L'aléa, ou la probabilité d'occurrence s'apprécie par la fréquence et l'intensité des phénomènes. La vulnérabilité renvoie à la composante humaine, sociale du risque. En lui attribuant un sens, un contexte elle fait véritablement exister le risque (Coanus et alii, 2000).

La cartographie des PPRI reprend cette acception commune en articulant trois documents : une carte des aléas, une carte des enjeux (la vulnérabilité), une carte réglementaire du zonage de l'espace. Théoriquement la troisième (la plus consultée) découle des précédentes : en pratique c'est un peu différent. L'articulation entre aléa et vulnérabilité relève de champs disciplinaires différents ne collaborant pas forcément. L'aléa renvoie aux disciplines de l'ingénieur (essentiellement l'hydrologie et la météorologie) très marquées par le calcul au détriment d'autres disciplines la géologie, la géomorphologie malheureusement absentes de la démarche. La vulnérabilité renvoie aux sciences humaines (la géographie, la science politique, la sociologie, la psychologie), tout aussi absentes des bureaux d'études travaillant pour l'État. En conséquence de quoi, la carte de la vulnérabilité en est réduite à sa plus simple expression : une localisation des bâtiments. Le cadrage de la vulnérabilité reste statique et déterministe, fondée sur une exposition des habitations à l'aléa sans appréciation fine des secteurs stratégiques connus le plus souvent par les collectivités locales (V. Magieu 2006). Les populations y sont au mieux considérées comme passives, au pire comme gênantes (F. Duchêne, C. Morel-Journel 2004) : dans tous les cas la présence humaine ne se conçoit que sous sa forme aggravante. L'avancée conceptuelle de 1982 (PER) à 1995 (PPR) n'est pas évidente. Du coup, on peut se demander si les mêmes causes ne produiront les mêmes effets : comparativement aux PER, le constat d'échec ne porterait alors pas sur la quantité mais sur la qualité ou encore la portée réelle de la prévention contenue dans ces plans.

Concernant la carte réglementaire, elle se déduit donc du seul aléa, or comment est-il construit ?

L'analyse de l'aléa repose sur une hypothèse forte la « Q100 » soit un risque pouvant se réaliser au moins une fois sur une période de 100 ans. La Q 100 est la cote de référence, véritable clé de voûte de la carte, elle organise la carte des écoulements. Que représente la carte : une analyse de la transformation des pluies en débits articulée à une estimation des pentes, laquelle est le plus souvent obtenue par le recours aux modèles numériques de terrain (MNT). Les relevés topographiques étant coûteux, la rectification des erreurs du MNT avec la topographie dépend alors des ressources existantes (financières, humaines etc). La carte des aléas représente donc une articulation de deux modélisations extrêmement théorique (et perfectible) d'où sont déduites les vitesses d'arrivée d'eau et les hauteurs de submersion. Le résultat de la démarche (la carte) donne à voir une extension des espaces de l'aléa et corollairement une réduction des espaces habitables à la portion congrue. C'est donc une hypothèse très forte qui est représentée dans la carte : on comprend dès lors que la confiance demandée à la démarche soit assortie d'une demande de preuves de la part des populations locales.

La Q100 est la norme officielle adoptée par l'Etat pour tous les territoires. Selon l'analyse d'un de nos interlocuteurs (ingénieur hydraulicien) elle est issue du calcul « coûts-avantages » des ouvrages pour réalisation de digues, ponts et autres ouvrages d'art. Paradoxalement cette norme des politiques structurelles a curieusement réinvesti le domaine des procédures, une forme de digue réglementaire... La Q100 convient pour la réalisation ponctuelle d'un ouvrage, est-elle encore opératoire à l'échelle d'un territoire ? À cette échelle son coût est-il encore supportable ? Comment s'articule-t-elle avec d'autres normes ou plutôt des règles coutumières se référant localement à la Q

---

dans le sens d'une meilleure information sur les risques : voir la carte de vigilance des crues en ligne (septembre 2006) sur Internet par le MEDD, [www.vigicrues.ecologie.gouv.fr](http://www.vigicrues.ecologie.gouv.fr)

Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

10<sup>8</sup> qui vaut normalement pour la gestion des réseaux d'assainissement pluvial en milieu urbain ? En pratique, elle ne se fait tout simplement pas...

Il en résulte une inondation représentée dans la carte comme un débordement. Cette dernière offre finalement une vision assez pratique, voire naïve du problème : l'image du robinet qu'on ouvre à fond dans une pièce de la forme de laquelle on déduit la rapidité de la montée des eaux. L'eau représente ici un flux : les événements morphologiques se manifestant en dessous ou à côté de cette « ligne » (phénomènes d'érosion, d'affouillements, d'affaissements etc.) ne figurent pas dans la carte. Pas plus que les événements comme le ruissellement urbain dont le risque n'est pas le débordement mais les différents chemins, voies, (ré) empruntés par l'eau lors d'une crue exceptionnelle ou pas : il est vrai que le ruissellement urbain relève des compétences locales des services municipaux, cela demanderait une collaboration des approches nationales et locales qui reste alors à faire...

La vulnérabilité est absente ; ainsi mis à l'abri « l'aléa ne se discute pas !<sup>9</sup> » ... Or on le voit ici ce sont bien les deux dimensions du risque qu'il faut revoir de bout en bout de la démarche.

## **II - Risques et milieux associés : configurations géographiques multiples et expériences plurielles**

Il n'y aurait pas d'une part « un monde structuré du risque dans son dimensionnement physique, sa localisation et d'autre part celui des différents régimes d'affectation d'un collectif qui s'adosserait à cette géographie stabilisée du risque, mais deux processus qui vont de pair ou s'autodéterminent (J. Roux 2002). La compréhension du risque se situe dans un entre-deux, le milieu, ou « *milieu associé* » qui est ce lieu de tension entre l'opération de prise de forme du risque et son processus d'individuation (Jacques Roux 2005) ou d'expression. C'est au regard des formes issues des cours d'eau, des communes de l'agglomération paloise et des logiques d'organisation s'y référant que nous avons alors dégagé quatre configurations principales ou milieux associés des risques.

### **Première configuration : l'artificialisation du cours d'eau accompagne la croissance de la ville**

Le gave de Pau : d'un système en tresses en un système en méandres

Le terme « gave » désigne un cours d'eau torrentiel : affluent majeur de l'Adour, long de 180 kilomètres<sup>10</sup>, il prend sa source au Mont Perdu jusqu'à sa confluence avec le gave d'Oloron. Son bassin versant couvre 5200 km<sup>2</sup> soit environ un tiers du bassin de l'Adour. Bien que la crue de 1856 n'ait pas épargné l'Adour (Cœur, Dejerboua 2006), c'est plutôt la crue du 2 février 1952 qui fait actuellement référence dans les PPRi appliqués localement.

L'aspect du Gave offre à voir actuellement un cours d'eau constitué de multiples méandres. Cette morphologie relativement récente a pris un tour majeur durant ces cinquante dernières années avec la poussée de l'urbanisation. Le système en méandres ayant alors supplanté l'ancienne organisation composée d'un système en tresses. La métamorphose s'amorce au début du XX<sup>ème</sup> siècle, s'affirme durant les années 1960 jusqu'à atteindre son point culminant durant les années 1980. Elle résulte de diverses actions anthropiques dont l'exploitation intensive du Gave à des fins agricoles mais surtout l'extraction des gravières (F. Boumédiène 1998<sup>11</sup>). La qualité et la proximité des granulats alluvionnaires du gave ont facilité leur extraction massive : elle débute durant les années 1970 pour les besoins en urbanisation et perdurera jusqu'à la fin des années 1980<sup>12</sup> pour la réalisation de

---

<sup>8</sup> Une circulaire de 1977, du ministère de l'intérieur (77-284 INT conduit à recommander une protection décennale pour le dimensionnement des réseaux d'assainissement pluvial en milieu urbain. Elle recommande une certaine adaptation en fonction des situations locales à des fréquences plus ou moins élevées, mais c'est le plus souvent le niveau décennal qui est retenu localement.

<sup>9</sup> Entretien CETE-Sud-Ouest.

<sup>10</sup> et 335 km pour l'Adour.

<sup>11</sup> F. Boumédiène, *op. cit.*

<sup>12</sup> Elle sera interdite en 1983. La réglementation interdit l'extraction des granulats en lit mineur. Cependant la limite lit mineur - lit majeur est floue et peut laisser place à de nouvelles extractions non contrôlées.

## Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

l'autoroute A64. Puis afin de pallier la déstabilisation du cours d'eau, de nombreux aménagements sont posés le long du Gave : digues, enrochements, épis ou en travers les seuils.

Localement, seul le gave relève du domaine public fluvial mais comparé à d'autres cours d'eau, les aménagements y sont tardifs (XIX<sup>ème</sup> siècle) et de plus réalisés très ponctuellement. Les travaux de protection et d'entretien sont menés par les communes et confiés à des associations syndicales<sup>13</sup>. Ainsi malgré son statut domanial, le Gave relève davantage d'une logique d'action locale, faisant l'objet d'aménagements très ponctuels. Au milieu des années 1930<sup>14</sup> grâce à l'utilisation de la photographie aérienne pour la cartographie une première approche du bassin versant se met en place sur le Gave entre Nay et Pau.

Plus tard, le 6 août 1939 se crée le « syndicat d'études pour la défense des inondations du Gave de Pau » autour d'un noyau de six communes (Igon, Assat, Uzès, Mazères-Lezons, Jurançon, Bésingrand) (voir carte) situées à l'amont et principalement en rive droite du cours d'eau. À la suite des inondations de février 1952, le nombre de communes adhérentes passe de 6 à 21<sup>15</sup>, de 1970 à 2005<sup>16</sup>, il passe à 56 communes. Le Gave de Pau fait ainsi l'objet de la plus ancienne structuration intercommunale dont la logique d'action va de l'amont à l'aval. Ces différentes périodes d'adhésion témoignent d'un changement progressif des préoccupations relatives aux risques.

De 1936 à 1970 : le syndicat<sup>17</sup> mène des actions de protection contre les inondations. De 1956 à 1965 il réalise des aménagements ponctuels : créations de gabions (casiers métalliques remplis de galets), d'enrochements, travaux de rectification du gave par comblement de chenaux ou extraction de galets. De 1965 à 1970, le syndicat réalise de gros travaux (endiguements) à une échelle intercommunale.

De 1970 aux années 1980 : les dégâts provoqués par l'extraction des gravières pour l'urbanisation inquiètent le syndicat. À titre de compensation, une taxe sur les granulats est mise en place et destinée à financer des travaux de protection des berges. Cependant elle devient un véritable droit au « démantèlement » du cours d'eau : la taxe ainsi prélevée sur chaque mètre cube de matériaux extraits dans le gave de Pau alimente un fonds départemental reversé à 90% au syndicat pour la réalisation des travaux d'aménagements.

Depuis 1992 : à la faveur de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992<sup>18</sup>, l'extraction des matériaux en lit mineur (le lit vif) est interdite et limitée au lit majeur. La manne financière diminue alors progressivement jusqu'à sa disparition : elle est sûrement à l'origine du changement d'orientation du syndicat qui, à la fin des années 1990 réalisent des actions « moins agressives » pour le milieu, visant à la valorisation du cours d'eau.

De nombreux cours d'eau majeurs durant les années 70-80 ont connu le même type d'évolution : on puise véritablement dans leur lit pour couvrir les besoins en urbanisation et en construction. La forme en méandres illustre l'artificialisation du cours d'eau mais également de la ville<sup>19</sup> : elle est la manifestation du milieu associé du risque. En quasi-symbiose avec le cours d'eau, la ville s'est transformée également : la population du Grand Pau est passée de 185 057 habitants en 1975 à 219 447 habitants en 1999 soit une augmentation de près de 19%<sup>20</sup>. Le cœur de l'agglomération constitué des communes de Pau, Billère et Jurançon est relativement contraint par la présence du Gave, ses possibilités d'extension dépendent du cours d'eau. Au cœur de l'agglomération, en rive droite du Gave se concentrent les communes à forte densité : Billère (2932 habitants au km<sup>2</sup>), Pau (2422 au km<sup>2</sup>)<sup>21</sup>.

<sup>13</sup> O. Gagnac, *op.cit.*

<sup>14</sup> La première guerre mondiale a permis le développement la photographie aérienne par la photographie de reconnaissance et de renseignement sur les lignes ennemies. Initialement destinées à un usage militaire, les photographies aériennes eurent des retombées importantes pour le développement de la cartographie.

<sup>15</sup> Pau, Laroin, Bizanos, Aressy, Boeil-Bezing, Baudreix, Arbus, Artiguelouve, Lescar, Siros, Lons, Billère, Denguin, Mirepeix, Artiguelouve, Biron, Lacq, Arance, Meillon, Lagor.

<sup>16</sup> Abidos, Arbos, Argagnonn, Arros-de-Nay, Artix, Baudreix, Bellocq, Bérenx, Bésingrand, Bordes, Bourdettes, Castetis, Coarraze, Labastide-Cérezacq, Lahontan, Lestelle-Bétharam, Maslacq, Mont, Montaut, Narcastet, Nay, Orthez, Os-Marsillon, Pardies, Pardies-Pietat, Poey-de-Lescar, Puyoô, Ramous, Rontignon, Saint Abit, Sarpourenx, Tarsacq, Uzès.

<sup>17</sup> D'après le bulletin d'information du syndicat intercommunal du Gave de Pau, n°1, 2006.

<sup>18</sup> Loi n°92-3, loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

<sup>19</sup> F. Boumédiène, *idem*.

<sup>20</sup> Observatoire Social Urbain, *Atlas socio-démographique, Pays du Grand Pau*, Conseil de Développement du Grand Pau, 2005, Tome I consacré à la démographie. Tome II consacré l'habitat.

<sup>21</sup> Recensement de 1999.

Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

Jurançon (en rive gauche) est loin derrière avec 393 habitants au km<sup>2</sup> : enserrée entre le Gave et la rive gauche du Neez, détentrice de nombreux terrains situés en côteaux aux pentes assez accusées (entre 159 mètres et 365 mètres), la commune de Jurançon dispose de peu de terrains propices à l'urbanisation. L'extension de l'agglomération s'est alors reportée sur la partie Nord et Nord-Ouest, Sud et Sud-Ouest. Ces espaces sont concernés par la présence d'affluents plus modestes dont les manifestations sous formes de risques sont récentes.

## **Deuxième configuration : le développement du résidentiel en creux de vallée (rive gauche du Gave)**

La vallée du Neez : une densification en fond de vallée

Plus au sud, se situe la vallée du Neez. Ce modeste affluent en piémont pyrénéen (20 km pour un bassin versant de 47 km<sup>2</sup>) prend sa source près de Seyvignacq-Meyrac. En creux de vallée, voisine de Jurançon, se niche la commune de Gan : historiquement, le centre bourg est une ancienne bastide ayant tiré parti du Neez pour le développement de ses activités (moulins, eaux thermales, tuileries). L'extension urbaine s'est faite principalement autour du bourg avec une densification des occupations humaines à proximité des rives du cours d'eau. À partir des années 1960, le développement des emplois dans l'agglomération paloise a entraîné l'apparition de zones résidentielles autour du centre gantois et des axes structurants. Avec l'ouverture de la RN 134, dans les années 2000, à l'ouest du bourg, toute l'urbanisation future a été programmée sur la partie est de la commune, en longeant le Neez un peu plus en amont. La pression foncière y est importante : en 30 ans, le nombre de logements a augmenté de 48 % et en 2005, la commune a investi plusieurs millions d'euros de travaux dans la viabilisation de nouveaux lots.

Dans ses formes les plus traditionnelles, on retrouve, comme pour les autres communes, la construction de plusieurs moulins en surélévation du cours d'eau, des canalisations (aujourd'hui busées) qui permettait de drainer le centre bourg. Plus récemment, la gestion du risque s'est couplée à la réalisation de la route. Dans un contexte marqué par deux inondations successives (1992 et 1997), le maire a su profiter de la réalisation de travaux routiers de grande ampleur pour négocier des aménagements complémentaires : la construction de plusieurs « bassins tampons » sur le Neez lors de la réalisation de la déviation de la RN 134 (réalisée entre 1995 et 2005). On retrouve là une forme de gestion hybride où les besoins communaux rencontrent une solution technique standard venant de services de l'État. À la saisie d'opportunité se combinent des solutions classiques : la commune a réalisé un bassin de rétention sur le Brougnat (modeste affluent du Neez), depuis elle n'a pas connu d'inondation sur ce secteur sensible par son urbanisation importante. On notera également la réalisation de travaux afin d'améliorer l'écoulement des eaux autour du centre ancien<sup>22</sup>.

Depuis 1995, la gestion du Neez relève d'un syndicat de quatre communes : Gan, Jurançon, Rébénacq et Bosdarros, il a pour unique compétence la lutte contre les inondations. Au regard des crues du Neez, celle du 9 août 1992 est sans doute à l'origine de la coopération intercommunale. Les communes de Gan et de Jurançon sont les plus touchées par le risque d'inondation : le syndicat est d'ailleurs piloté principalement par ces deux communes en aval. Le maire de Bosdarros en expose les usages : « *Pour avoir les subventions pour le bassin écrêteur, il était demandé par le Préfet d'avoir une continuité du territoire, c'est-à-dire, que toutes les communes du ruisseau soient dans le syndicat. Nous qui n'étions pas concernés on aurait pu dire "on s'en fout". Mais pour ça on a été dans le syndicat, on a une participation symbolique au niveau de l'investissement. Le fonctionnement, ce sont les autres qui se le supportent [...] on a participé au financement des études. Ensuite quand les conclusions sont arrivées... le bassin écrêteur, etc., là nous avons dit "écoutez... on a bien voulu participer aux études, mais le bassin écrêteur ne nous concerne pas". Les autres communes ont très bien compris et elles se sont partagé l'investissement et nous on est restés sur une participation symbolique... pour que le syndicat existe* »<sup>23</sup>. La gestion du risque relative au Neez se traduit non pas par une action centrale mais des logiques plurielles n'hésitant pas à se saisir d'opportunités équipementières.

<sup>22</sup> M. L., mairie de Gan, entretien du 4 mai 2006.

<sup>23</sup> M. H-B, entretien du 17 novembre 2006.

Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

### Troisième configuration : l'extension et la spécialisation des activités économiques de l'agglomération dans les anciens fonds de vallées du Gave (rive droite du Gave)

*La vallée du Luy-de-Béarn : une urbanisation importante des surfaces*

Composé de communes situées au Nord et Nord-Ouest de Pau, ce territoire est celui qui a connu la plus forte croissance économique et démographique ces dernières années. Les communes le composant : Serres-Castet, Sauvagnon, Montardon et Navailles-Angos, sont traversées par le Luy-de-Béarn affluent de l'Adour, périurbaines leur territoire couvre quasiment la moitié du Luy, la partie aval étant restée à vocation agricole<sup>24</sup>.

L'augmentation de la densité y est spectaculaire : une moyenne de + 300% entre 1977 et 1999. Économiquement ce sont aussi ces communes qui ont connu la plus forte croissance grâce à l'activité industrielle<sup>25</sup> dès la fin des années 1970 puis par l'implantation d'entreprises de sous-traitance de l'industrie aéronautique<sup>26</sup>. C'est ici aussi que situent les maximales en termes d'urbanisation : Serres-Castet, Sauvagnon et certains espaces proches de la RN 134 et du Luy connaissent une urbanisation de 13% de leurs surfaces pouvant aller jusqu'à 20% dans le futur<sup>27</sup>. Cette hausse importante de l'urbanisation devrait par ailleurs s'étendre à trois affluents du Luy-de-Béarn, Le Bruscos à Uzein, la Grabette à Morlaas<sup>28</sup>.

Toutes ces communes disposent de surfaces de terrains appréciables : une moyenne de 1500 hectares par communes, les terrains sont situés en partie dans la plaine du Gave de Pau, ils associent d'anciens fonds de vallées et des terrasses alluviales formant de larges plateaux propices à l'urbanisation. Cependant le tout forme un terrain accidenté, aux pentes accusées : les villages historiquement juchés en hauteur vont descendre et étendre leur urbanisation le long de la RN 134. Cas emblématique la commune de Serres-Castet a déménagé en 1977 son groupe scolaire en bas du village : les terrains, d'anciens marécages transformés dans les années 1950 en terrains agricoles vont progressivement être voués à l'implantation de lotissements et de zones d'activités.

Les communes de Serres-Castet et Sauvagnon ont connu deux inondations importantes : la première le 11 juin 1988, la seconde le 10 mai 1993. Ces deux inondations surviennent après une période d'accalmie de plus de quarante ans (la crue de 1952). L'inondation de 1993 a connu sur certains secteurs (entre Serres-Castet et Uzein et pour les cours d'eau Gees et Luy-de-Béarn) des débits dont la période de retour est estimée supérieure à 50 ans c'est dire la force d'arrivée locale des eaux. Si les inondations résultent toutes deux de ruissellements par les côteaux, la seconde est aggravée par l'effet d'accumulation de la grêle et le labour récent des terres<sup>29</sup>.

La première crue motive très certainement l'adoption de la compétence « lutte contre les inondations ou défense contre les eaux » en octobre 1992 par la Communauté de Communes du Luy-de-Béarn créée elle, le 1<sup>er</sup> janvier 1991<sup>30</sup>. Entre les deux inondations, l'intercommunalité décide de lancer une première étude en 1993<sup>31</sup> pour la réalisation de bassins de rétention des crues dans la partie amont du Luy-de-Béarn : 4 barrages seront construits, sur le Luy, sur le Gees, l'Arlas, sur le Bruscos. Les collectivités ont choisi des actions de stockage et de rétention de l'eau en amont : un cahier des charges a été défini, des études lancées, des enquêtes publiques relatives à la construction d'ouvrages destinés à contenir des inondations exceptionnelles (Q 100). De manière complémentaire,

<sup>24</sup> SOGELERG-SOGREAH, Sud-Ouest Ingénierie, District du Luy de Béarn, *Etude d'aménagement du bassin amont du Luy de Béarn*, rapport 1<sup>ère</sup> phase, novembre 1993, Conseil Général 64, Direction de l'Équipement et de l'Aménagement Rural, la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

<sup>25</sup> *Le pays du Grand Pau, une économie compétitive et dynamique*. Extrait de la Charte de Développement du Grand Pau, octobre 2003, 17 pages.

<sup>26</sup> Historiquement, l'activité de l'industrie aéronautique a démarré à Bordes avec l'implantation avant-guerre de l'usine Turbo-Méca (fabrique de moteurs pour les hélicoptères et avions).

<sup>27</sup> SOGELERG *op.cit.*

<sup>28</sup> *op.cit.*

<sup>29</sup> M.T., Communauté d'agglomération du Luy-de-Béarn, entretien 8 juillet 2006.

<sup>30</sup> Elle regroupe les communes de Serres-Castet, Montardon, Sauvagnon, Navailles-Angos

<sup>31</sup> SOGELERG-SOGREAH, Sud-Ouest Ingénierie, *Etude d'aménagement contre les ruissellements des côteaux des communes de Montardon, Sauvagnon et Serres-Castet*. Février 1998.



Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

la collectivité a également lancé un programme d'entretien des berges. Le 10 mars 2006 survient alors un nouvel épisode orageux : la collectivité (élue et non élue) est « sur le pont », mais les bassins semblent jouer leur rôle de rétention, les lieux précédemment inondés sont épargnés. Leur présence ainsi que la réalisation de travaux contribuent à rétablir la confiance de la population jusqu'à l'annonce du PPRI qui ne prendra pas en compte les aménagements réalisés.

#### **Quatrième configuration : le maintien d'une activité agricole traditionnelle (rive droite du Gave)**

##### *Le Lagoin : cours d'eau et canal destiné à l'usage agricole*

Bénéficiant de la présence du Lagoin<sup>32</sup> affluent modeste du Gave de Pau, dont le linéaire n'excède pas 22 kilomètres pour un bassin versant de 105 km<sup>2</sup>, les communes en rive droite du Gave telles Meillon, Assat, Aressy restent marquées par une activité agricole traditionnelle (maraîchage en aval et maïsiculture plus en amont). Connaissant une évolution démographique moins forte (+ 30% de population en moyenne<sup>33</sup>) que leurs voisines plus urbaines, elles disposent par ailleurs de surfaces modestes se situant dans une moyenne de 600 hectares. Le Lagoin dont les débits irréguliers accusaient de forts étiages en période estivale a fait l'objet d'une canalisation en 1857 sa réalimentation étant désormais assurée par une prise d'eau sur le Gave (entre les communes de Montaut et Coarraze). Il forme depuis un ensemble composé d'un cours d'eau naturel et d'un canal entre lesquels se situent les communes au sud et en rive droite du Gave. Pour réaliser le canal, les collectivités locales se sont organisées en association syndicale sous le nom de « Société d'irrigation de la plaine du Lagoin » qui en a ensuite confié ensuite la gestion (sous forme de concession en février 1867<sup>34</sup>) à une Compagnie anglaise « *General irrigation and water supply company of France limited* ». Cette forme de structuration intercommunale et avant tout centrée sur l'irrigation amorce ultérieurement la création du futur syndicat intercommunal consacré lui à la protection contre les inondations. Créé le 29 novembre 1971, le périmètre reste quasiment le même, il regroupe les communes en rive droite du Gave et riveraines du Lagoin comme cours d'eau naturel. De 1972 à 1980 le syndicat intercommunal a réalisé de petits aménagements ruraux, (élargissements, reprofilages, bourrelets de berges, voir V. Magieu 2006), destinés à contenir les crues fréquentes (1973, 1976, 1997, 2001, 2002<sup>35</sup>) de ce cours d'eau.

### **III L'émergence d'un espace public autour du risque naturel : vers une réinscription territoriale du risque ?**

Tous les espaces cités précédemment ont fait l'objet de l'application de PPRI dont les dates de réalisation s'échelonnent de 1998 à nos jours, examinons alors un dernier point : la rencontre de ces deux « mondes » lors de la mise en place des PPRI. L'instauration d'une politique de prévention des risques à travers les PPRI semble désormais acquise (Pottier 2001 ; Gilles Hubert et Bernadette de Vanssay 2005) ; les problèmes posés par son application se révèlent plus épineux. Or cette dernière étape révèle en fait bien davantage : elle montre toutes les difficultés non résolues en amont, c'est la mise à l'épreuve de la démarche. En d'autres termes ce n'est pas seulement l'application qui pose problème mais l'ensemble : ce que nous avons pris soin d'évoquer dans ses points principaux précédemment.

De leur côté, les services de l'Etat en charge de l'instruction des PPRI semblent avoir fait de véritables avancées pour certaines régions du moins : le Rhône, le Gard, l'Isère sont les plus souvent cités en exemple dans les entretiens que nous avons menés. Sans doute, l'exposition récente et très

<sup>32</sup> Le Lagoin modeste cours d'eau draine sur sa longueur un linéaire d'environ 22 km avec un bassin versant également modeste (105 km<sup>2</sup>).

<sup>33</sup> À l'exception de la commune de Bordes site actuel de l'industrie Turbo-Méca, dont la population augmente régulièrement (+ 94 % entre 1977 et 1999).

<sup>34</sup> Décret de concession du 20 février 1867 signé entre l'Etat, (Napoléon III, le Ministère de l'agriculture et des travaux publics) et la Compagnie anglaise pour une durée de 75 ans à la suite de quoi le canal revenait aux collectivités locales. Source : copie du décret du 31 juillet 1914, constitué en annexes de la maîtrise d'histoire de J.-L. Gazurelli, *op.cit.*

<sup>35</sup> V. Magieu, *op.cit.*

## Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

médiatisée de ces territoires aux inondations de grande ampleur a obligé les services de l'État déconcentrés à faire preuve d'originalité. Sans doute, le facteur humain joue-t-il un rôle également dans la volonté d'améliorer la démarche. En revanche force est de constater que les événements concernant les communes du Sud-Ouest (des Pyrénées-Atlantiques) ne dépassent pas les premières pages de la presse locale ! Sans doute cela n'incite pas les services de l'Etat de notre région à faire preuve d'originalité dans le domaine... Les avancées ne viennent alors pas tant de l'occurrence des événements que de l'engagement des acteurs et de leur capacité à s'organiser, à généraliser la cause qu'ils défendent. Nous distinguerons plusieurs réseaux d'acteurs et les questions qu'ils soulèvent. Oeuvrant chacun à leur façon pour une réinscription territoriale des risques, ces forums se constituent : au niveau politique, associatif. En marge de ces collectifs, se situent les questions posées par les riverains ou quidams ordinaires.

### **Les élus face à deux planifications : du territoire et du risque...**

Au niveau national nous avons consulté les sites de l'Assemblée Nationale publiant en ligne les débats menés par un groupe constitué autour des inondations depuis 2002<sup>36</sup>. Puis nous avons consulté les débats en cours menés durant l'année 2006 au sein d'un comité de pilotage animé par le MEDD et la Ministre de l'Ecologie et de l'Environnement durable intitulé « information, participation du public, concertation et association dans les PPR<sup>37</sup> »<sup>38</sup>. Ces lectures ont été complétées par l'interview de député de l'Assemblée Nationale<sup>39</sup>. Nous les avons ensuite confrontées à des entretiens réalisés auprès d'élus locaux : ces différents débats au niveau national regroupaient de manière surprenante ce que disaient nos interlocuteurs localement<sup>40</sup> montrant une montée en généralité des problèmes. En voici les points principaux.

Au niveau communal, l'harmonisation des différentes politiques en matière de planification s'avère complexe pour les élus, car la planification territoriale et la planification du risque obéissent à des temporalités et des procédures différentes. En matière de planification territoriale de 1999 et 2000, trois lois importantes ont modifié le paysage administratif local. Il s'agit de : la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire durable du 25 juin 1999 (dite loi Voynet) ; la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement ; la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000. La loi Voynet a transformé l'aménagement du territoire en incitant les acteurs à coopérer autour de projets de territoire. La loi Chevènement a incité à la formation d'intercommunalité. La loi SRU a réformé les outils de la planification urbaine (Desjardins 2006). Cette dernière est considérée comme l'une des grandes lois de l'urbanisme qui tous les quarts de siècle en renouvellent les principes : loi Cornudet (1919), loi de 1943, loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967. Concernant les outils de planification : les SCOT (schémas de cohérence territoriale) ont remplacé les anciens schémas directeurs ; les PLU (plans locaux d'urbanisme), les anciens POS, plans d'occupation des sols. Au-delà du changement d'acronyme, la philosophie de la réforme porte sur une cohérence des politiques au niveau territorial, les anciens outils étant l'objet de critiques très fortes quant à leur caractère figé et sectoriel.

Trois réformes encadrent également le paysage administratif du risque naturel<sup>41</sup>. La loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles<sup>42</sup>, loi assurantielle, elle prévoit le principe d'une réparation des dommages induits par les catastrophes naturelles qui jusqu'alors étaient exclues de la couverture des assurances (C. Dourlens, 2003). Le principe d'un zonage des espaces à risque est alors posé, le respect des règles lui étant relatives conditionne alors l'indemnisation après catastrophe. La loi du 2 février 1995 (loi Barnier<sup>43</sup>) institue les PPR remplaçant les PER, elle implique une nouvelle définition du risque : la législation renonce à l'impératif d'égalité face à la prévention au profit d'une logique plus adaptative face aux situations à résoudre... (d'où le changement d'acronyme). Enfin la loi du 30 juillet 2003 (loi Bachelot)<sup>44</sup> instaure une plus grande

<sup>36</sup> Principalement autour des députés UMP du Sud et Sud-Est.

<sup>37</sup> Séances du 22 Juin 2006 et du 26 septembre 2006.

<sup>38</sup> Association française pour la prévention des catastrophes naturelles

<sup>39</sup> Martine Lignière-Cassou députée pour la ??

<sup>40</sup> voir liste en fin de rapport

<sup>41</sup> La réglementation en matière de risques fait en pratique l'objet d'une profusion de textes dont nous passons les détails ici pour des besoins de place.

<sup>42</sup> Op.cit.

<sup>43</sup> Op.cit.

<sup>44</sup> Op.cit.

## Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

concertation autour des procédures d'élaboration des PPR : obligation de concertation et d'association, consultation des maires pendant l'enquête publique, enquête publique renforcée.

Voici de manière très schématiquement posée, les différentes réformes nous intéressant : c'est au niveau de leur intégration respective à l'échelle locale que les choses se compliquent.

### **L'articulation des procédures :**

Le PPRI s'impose au Plan Local d'Urbanisme (PLU) : il vaut servitude d'utilité publique. Pour en permettre l'application, le PPR est théoriquement antérieur au PLU : en pratique, la réalisation peut se faire dans l'autre sens... Cette apparente confusion n'est pas gênante en soi dans la mesure où les communes peuvent réviser leur PLU avec une certaine souplesse : ainsi dans le cadre de la loi SRU, le PLU peut faire l'objet d'une révision ou d'une modification. La révision est conduite à l'initiative du maire et a pour objet une opération à caractère public ou privé ; la rectification d'une erreur matérielle ou bien un projet d'extension de zones constructibles en accord avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). La modification connaît, elle un champ d'application plus large comprenant l'actualisation des règles ou des zonages, l'adjonction ou la suppression d'emplacements réservés aux équipements et l'ouverture d'une zone d'urbanisation future<sup>45</sup>. Le PLU est perçu localement comme un outil de planification ouvert à l'évolution des communes. Manifestement la collectivité ne bénéficie pas des mêmes facilités procédurales pour faire évoluer le contenu d'un PPRI : sa révision n'est actuellement pas envisageable, sauf recours contentieux. Elle intervient alors une fois la preuve ayant été établie que l'aléa de référence est dépassé au regard des événements météorologiques ou hydrauliques intervenus depuis l'approbation du précédent PPRI<sup>46</sup>. Cela donne, du point de vue des communes, un caractère intemporel voire rigide au dispositif<sup>47</sup>. Toute modification échappe donc à leur initiative, elle ne peut se faire selon l'actualité des enjeux d'aménagement. Enfin, suite à l'approbation du PPR, les communes réalisent leurs plans communaux de secours (PCS) véritable plan organisationnel des secours en cas de crise. Il nécessite un pointage fin des compétences locales : à ce moment-là, la commune identifie les points vulnérables de sa prévention, la mise à jour du PCS en fait un document précis et dynamique, contrairement au PPR qui définit une fois pour toutes. Or la possibilité de réinjecter les informations recueillies du PCS dans le PPRI n'est pas possible actuellement, la démarche restant séquentielle.

### **L'action intercommunale et la gestion du risque : une entrée par la petite porte ?**

Les PPRI s'élaborent au niveau communal et leur avancement dépend des opportunités de financements octroyés par l'État. La segmentation locale est perçue localement comme une culture de l'État traditionnellement peu encline à dialoguer avec les territoires supra-communaux (Y.Meny 1999). Vécue sous le mode de l'obligation sans concertation, elle empêche les communes de comparer leurs cartographies respectives : deux communes situées en amont et en aval d'un petit bassin versant et ayant fait l'objet d'un PPRI dans la période (1998-2002), ont dû attendre quatre ans (2006) pour connaître les PPRI de leurs voisines les plus proches. Du coup, toute logique de compensation qui aurait pu se faire à un niveau intercommunal est rendue impossible.

Bien qu'absentes officiellement de la démarche deux formations intercommunales agissent de manière originale : la Communauté d'Agglomération de Pau - Pyrénées (CDAPP) et le Syndicat de lutte contre les inondations du Gave de Pau. Ces deux logiques intercommunales œuvrent dans un espace où, pour l'instant, n'existe aucune forme contractualisée de gestion de l'eau à l'échelle du bassin-versant (ni contrat de rivière, ni SAGE)<sup>48</sup>. La Communauté d'agglomération de Pau - Pyrénées (CDAPP) a choisi de prendre en charge la prévention du risque d'inondation : non pour y mener des actions de génie civil ou biologique sur les cours d'eau mais pour enrichir le débat actuel sur les risques d'inondation. Se saisissant du dossier PPRI à la demande de communes dont certaines lui

<sup>45</sup> Equipe SCOT-PLU de la CDA de Pau.

<sup>46</sup> Circulaire du 21 janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisme et adaptation des constructions en zone inondable (Bulletin Officiel du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, n. 15 du 15 août 2004).

<sup>47</sup> La révision d'un PPRI n'est pas envisagée par les services instructeurs, sauf dans les cas suivants : influence avérée d'aménagements sur la modélisation de l'aléa – les services instructeurs tiennent généralement pour acquise l'hypothèse inverse, imprécisions possibles de la part des services instructeurs dans leur modélisation. (Cf. Entretien 28 novembre 2005, CETE Sud-Ouest Bordeaux).

<sup>48</sup> Mis en place en 1996, le SDAGE Adour-Garonne a été suivi par la réalisation de deux SAGE : le SAGE Midouze (1999) et le SAGE Adour amont initié en 1999 et dont le périmètre a été arrêté le 14 septembre 2004.

## Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

avaient déjà confié l'élaboration de leur PLU<sup>49</sup>, la CDAPP a amorcé une coordination intercommunale entre les deux niveaux de planification (PPRI et PLU). Pour ce faire, la CDAPP a mis en place des lieux de rencontres et de débats autour de la prévention des risques, auxquels participent élus et techniciens. Animés par les techniciens de l'EPCI, ces forums de discussions contribuent à l'expression de divergences de points de vue et à l'engagement d'une démarche globale sur la prévention des risques. Très récemment la CDAPP a désigné deux de ses élus ayant « essuyé les plâtres » sur leur propre commune lors des premières applications des PPRI afin de suivre ceux de Pau, Billère et Lescar de concert avec les services instructeurs de la DDE 64. La CDAPP se positionne ainsi comme un acteur incontournable dans la conduite actuelle des PPRI pour les communes du Grand Pau.

En corollaire à cette logique, le syndicat intercommunal de gestion des inondations du Gave de Pau (voir par.II) mène des actions à l'échelle du bassin versant. Actuellement entre le syndicat du Gave et les autres structures communautaires ou syndicales plus modestes, se forme un espace d'entente, de discussion : le premier jouant le rôle de conseil auprès des autres. Ainsi dans le courant de l'année 2006, le syndicat du Gave a lancé une étude à l'échelle du Gave de Pau visant à concilier contraintes hydrauliques et enjeux territoriaux. La démarche de l'étude est intéressante à plus d'un point : une analyse des enjeux territoriaux définie en collaboration avec les communes riveraines ; une analyse de la réglementation ; la requalification des espaces de mobilité laissée par le Gave. L'étude vise à identifier des espaces pouvant être urbanisés au regard des contraintes légales mais également d'une analyse géomorphologique<sup>50</sup> du cours d'eau. L'intitulé de l'étude reflète cette recherche de compromis difficile entre nature et société, « Projet d'espace de mobilité admissible du gave de Pau secteur Baudreix-Assat ».

### **Les associations de riverains**

L'élaboration des PPRI met au-devant de la scène les services de l'Etat et les élus locaux, la société civile n'y participant pas. De plus, le mouvement associatif centré sur la prévention des inondations est récent (une dizaine d'années), les associations structurées autour des problèmes d'inondation ne sont pas homogènes. Elles présentent deux types de mouvements (C. Bayet 2005) : au niveau national les associations de défense de l'environnement généralistes très proches du MEDD constituent le pivot essentiel de la politique actuelle de prévention des inondations. Leurs actions portent essentiellement sur la remise en question des grandes politiques hydrauliques classiques. À l'échelle locale existe un mouvement plus émergent et mobilisé pour la défense des riverains inondables. Cette bataille « moins noble » que la précédente trouve progressivement sa place dans sa quête de légitimité (C. Bayet op.cit).

Localement, nous avons dénombré cinq associations relevant de ce dernier type de mouvement. Les dates de création des associations suivent la mise en œuvre des PPRI. Nos entretiens exploratoires dévoilent trois profils de la contestation associative : rassembler un nombre suffisant de riverains pour financer les services d'un avocat devant le Tribunal Administratif. Produire un argumentaire en vue de contester la validité du PPRI, enfin contribuer indirectement à la réalisation d'aménagements mettant provisoirement la zone contestée hors d'eau. Voici pour les manières directes, il y a également des logiques moins frontales. Ainsi depuis 2006, des habitants d'une commune proche de Pau, ont récemment découvert que leur habitation se trouvait en « zone rouge »... Constitué depuis en association, cela fait la deuxième fois qu'ils organisent des débats chez eux. Ces débats réunissent des associations mais aussi des particuliers, dont les habitations dépassent le cadre de l'agglomération. Plusieurs fonctions peuvent être attribuées à ces rencontres : l'organisation d'une cohésion autour d'une forme de plainte, chacun pouvant s'il le désire, « associatif » ou non prendre la parole et expliquer ce qui lui arrive. La plainte n'est d'ailleurs pas toujours ordonnée mais elle est écoutée. À ces réunions sont également conviées des personnalités extérieures, membres associatifs jouant le rôle d'experts dans l'animation et de conseil auprès des associations. Un des membres actifs du réseau de la Confédération des Riverains du Rhône, écoute, décortique, conseille... la personne désamorce les conflits et les fausses pistes. Ces réunions, débats connaissent un succès très

---

<sup>49</sup> Actuellement 9 des 14 communes de la CDAPP lui ont confié l'élaboration de leur PLU sans pour autant de défaire de leur compétence « urbanisme ». Cette implication de l'agglomération paloise a très vite fait apparaître la nécessité d'une coordination entre les documents d'urbanisme communaux et leur mise en cohérence dans le cadre de la compétence communautaire « aménagement de l'espace ».

<sup>50</sup> Étude réalisée par GEODIAG, (C. Beaufrère dir.), 2006.

## Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

important : outre des lieux de parole voire de convivialité, elle contribue plus classiquement à une mise en forme d'arguments devant être recevables sur la scène publique.

### L'expression individuelle

L'expression individuelle est difficile à saisir : discrète, elle ne fréquente pas forcément les lieux de débats. Nous avons eu l'occasion d'en « croquer » quelques traits en observant les confrontations du commissaire-enquêteur et des habitants venant consulter le projet de PPRI à l'enquête publique pour leur commune. Le protocole d'observation était le suivant : se mettre au fond de la salle, se faire oublier et noter au plus près les échanges. Voici de manière exploratoire ce que l'on a pu relever. Le plus souvent les personnes se déplacent en famille (un couple, ou une mère avec ses enfants). Le motif de visite est souvent le patrimoine : « que va faire ma fille de ce terrain que je lui avais réservé s'il se trouve désormais en zone inondable ? » « Nous avons payé des impôts pour un terrain en zone constructible et maintenant il est non constructible : va-t-on me rembourser ? que dois-je faire ? » « Ce terrain ici est-ce que je peux construire et qu'est-ce que je peux y construire ? » Plus rarement un chef d'entreprise vient à la consultation : « vous allez me dire que mon terrain est gelé ? mais quand j'ai acheté voici plus de vingt ans personne ni les élus, ni l'Équipement m'ont dit que j'étais en zone inondable »... Bien souvent la discussion s'appuie sur la carte réglementaire qui borne la discussion. Les échanges se font autour des couleurs, de l'identification de la parcelle du quidam concerné. Selon la personnalité de l'enquêteur, la discussion est plus ou moins informée. Viennent ensuite les questions. « Pourquoi ma parcelle est dans le jaune alors que celle du voisin est dans le vert ? » « Ici la carte dit qu'il y a de l'eau mais selon les courbes de niveau il faudrait qu'elle remonte ! » . « Ici on n'a jamais vu d'eau... vous faites référence à la Somme, au Rhône mais ici c'est le Lagoin ... ». « Ce document, il est définitif, il n'y a plus rien à faire ? » « Moi je veux comprendre la démarche, si je peux faire quelque chose... rien ? Alors j'irais au contentieux... ». L'expression individuelle trouve difficilement sa place dans ce cadre formaté par la procédure. Comme pour les associations de riverains, sa quête semble illégitime au regard d'un intérêt général plutôt abstrait. Parfois aussi l'émotion est trop forte face aux projets de transmission que l'on avait pour les enfants.

Certains vont jusqu'à saisir le tribunal administratif : le contentieux relatif aux PPRI est récent mais sa montée en puissance est importante<sup>51</sup>. Au niveau national on compte 44 recours en 2004 contre 5 en 1998. La contestation vient des communes (gel du développement urbaine) ; des particuliers (valeur du patrimoine ou restriction du droit de la propriété ou de la construction). Les principales causes d'annulation<sup>52</sup> portent sur le zonage, son illégalité du fait d'une erreur de topographie (une pente surestimée ou sous-estimée selon les cas) ; d'un vice de forme dans la procédure d'enquête publique ; du règlement illégal du fait du non-respect du principe de précaution (non-prise en compte des phénomènes antérieurs aggravant le risque).

### Conclusion

La question du risque d'inondation témoigne localement d'une structuration ancienne : une connaissance expérientielle et plurielle qui varie dans le temps et l'espace. De l'attention au cours d'eau majeur, la perception du risque s'est ensuite déplacée vers les affluents. La connaissance locale qui s'en réfère est expérientielle, non nécessairement savante : elle se caractérise par des frottements, ajustements permanents et en prise avec des événements non exceptionnels. Les entretiens que nous avons réalisés révèlent également une sensibilité aux ambiances sonores<sup>53</sup>, visuelles des cours d'eau, un autre pan des informations recueillies dans nos entretiens qu'il nous reste encore à explorer. Ainsi, contrairement à ce que l'on entend souvent, il n'y aurait pas « une absence de culture du risque » mais une absence d'articulation entre la culture théorique, officielle de la catastrophe et les cultures locales expérientielles des risques. Longtemps confinée à des espaces spécialisés relevant de la seule compétence de décideurs et d'experts, la question - risque naturel se forme en un collectif où le local, la proximité deviennent incontournables.

<sup>51</sup> [http // www.alpesgeoconseil.com/risques/jurisprudence.pdf](http://www.alpesgeoconseil.com/risques/jurisprudence.pdf)

<sup>52</sup> 21 PPR annulés sur 171 décisions en recours, source : [http //www.alpesgeoconseil.com/risques/jurisprudence.pdf](http://www.alpesgeoconseil.com/risques/jurisprudence.pdf)

<sup>53</sup> Entretiens réalisés auprès d'habitants de Siros, janvier 2006.

## Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

### Bibliographie :

- Allard P.**, 2006, Les inondations du Rhône aval de 1856, 1993, 1994, 2003 et leurs répercussions sociétales, *150<sup>ème</sup> anniversaire des crues de 1856, Paris 31 mai-1<sup>er</sup> juin 2006*, Colloque d'Hydrotechnique, 182<sup>ème</sup> session du Comité Scientifique et Technique, SHF, pp.81-86.
- Bayet C.**, 2005, *Riverains inondables et défenseurs de l'environnement. Mobilisations et contestations associatives dans le domaine de la prévention des inondations*. Dir. Pierre Lascoumes, Paris, CEVIPOF, 84 p.
- Barraqué B., Grissent P.**, 2005, La politique de prévention du risque d'inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée, Rapport final, MED, direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, ENPC, Université de Marne-la-Vallée, Université Paris XII, rapport en ligne [http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_barraque.pdf](http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_barraque.pdf)
- Bethemont J.**, 2006, 1856 : de la gestion d'une catastrophe au bon usage d'une crise, *150<sup>ème</sup> anniversaire des crues de 1856, Paris 31 mai-1<sup>er</sup> juin 2006*, Colloque d'Hydrotechnique, 182<sup>ème</sup> session du Comité Scientifique et Technique, SHF, pp. 3-17.
- Berque A.**, 2006, Vers une mésologie – au delà du topos ontologique moderne-, XXV<sup>ème</sup> anniversaire du CADIS *Les sciences sociales en mutation*, colloque 3-6 mai 2006, Ministère de la Recherche, Paris.
- Boumédiène F.**, 1998, *Dynamique fluviale d'un cours d'eau à charge graveleuse du piémont pyrénéen. Approche morphologique du Gave de Pau entre Nay et l'agglomération paloise*, maîtrise de géographie, sous la direction de J-J.Lagasquie, Pau.
- Callon M., Lascoumes P., Barthes Y.**, 2001, *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Paris, le Seuil, 351p.
- Coanus T., Duchêne F., Martinais E.**, *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites à risques », la grande région lyonnaise (fin XIX<sup>ème</sup>- fin XX<sup>ème</sup>)*, rapport financé par le Contrat de Plan Etat-Région Rhône-Alpes, Laboratoire RIVES, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, pp.145-163.
- Cœur D.**, 2002, Des associations de propriétaires pour lutter contre l'inondation : les syndicats de riverains dans la plaine de Grenoble (vers 1750-vers 1930) - Denis COEUR dans René Favier, (Dir) *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, éditions MSH Alpes.
- Cœur D.**, Abdelatif Djerboua, 2006, Les inondations de mai-juin 1856 en France : dommages et conséquences. *150<sup>ème</sup> anniversaire des crues de 1856, Paris 31 mai-1<sup>er</sup> juin 2006*, Colloque d'Hydrotechnique, 182<sup>ème</sup> session du Comité Scientifique et Technique, SHF, pp.25-36.
- Favier R., Granet-Abisset A-M.**, 2001, *Histoire et Mémoire*, Grenoble CNRS- MSH Alpes, 282 p.
- Geneviève Decrop, Christine Dourlens, Pierre-André Vidal-Naquet** 1997, Les scènes locales du risque, Futur Antérieur, CERPE.
- Desjardins X., (Dir. P. Boino)**, 2006-2007, *Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, séminaire PUCA-Université Lyon2 (année 2006-2007).
- Dourlens C.**, 2003, *La question des inondations, le prisme des sciences sociales*, CERPE, 102p .
- Duchêne F., Morel-Journel C.**, 2004, L'expérience de la crue. Comment redonner sens à son lieu de vie. Apprivoiser les catastrophes, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°95, Juin 2004.
- Gagnac O.**, 1992, *Divagations et aménagements du Gave entre Nay et Pau depuis le XVIII<sup>ème</sup> siècle*, 1991-1992, TER de maîtrise de géographie, sous la Dir. de J.-J. Lagasquie, UPPA, Pau.
- Gastineau D.**, 2005, *Restauration et entretien des cours d'eau : développement d'un programme à l'échelle du Pays du Grand Pau*, Maîtrise IUP Aménagement et Développement Territorial, UPPA, Pau.
- Gazurelli J.-L.**, 2003, *Un exemple d'hydraulique rurale : le canal du Lagoïn XIX-Xx<sup>ème</sup> siècles*, Maîtrise d'histoire contemporaine, Dir. C. Thibon, UPPA, Pau.
- Gendron S.**, La recherche participative, 1998 : un cas d'illustration et quelques réflexions pour la santé publique, *Ruptures, Revue transdisciplinaire en santé*, volume 5, n°2, 1998, Montréal, pp.180-181.
- Gilbert C.**, 2005, Débat et prospective entre chercheurs, gestionnaires et décideurs du risques, programme, *Evaluation et Prise en compte des Risques Naturels et Technologiques*, Programme de Recherche EPR du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Paris 16-17 juin 2005.
- Latour B.**, 2006, *Chronique d'un amateur de sciences*, Paris, Presses de l'Ecole des Mines de Paris.
- Magieu V.**, 2006, *Le statut de l'événement catastrophique dans la gestion du risque : étude comparative entre les Pyrénées-Atlantiques et le Gard*. Dir. Sylvie Clarimont, Mémoire de Master2 SAT parcours ESE, UPPA, Pau.
- Mény Y.**, 1999, Territoire et représentation politique, *Esprit*, Paris, mars-avril 1999.
- Picon B., Paul A.**, 2006, (Dir.), *Gestion du risque inondation et changement social dans le delta du Rhône, Les « catastrophes » de 1856, 1993 et 1994*, CEMAGREF.
- Pottier N.**, 2001, L'utilisation des mesures non structurelle pour la gestion des inondations, document en ligne [http://www.h2o.net/magazine/dossiers/infrastructures/gestion/inondations/francais/mesures\\_0.htm](http://www.h2o.net/magazine/dossiers/infrastructures/gestion/inondations/francais/mesures_0.htm)
- Roux J.**, 2005, Penser le politique avec Simondon, *Multitudes*, Revue en ligne, trimestrielle, politique, artistique et culturelle, jeudi 5 mai 2005.
- Roux J.**, 2002, Ce sol auquel on tient, *Cosmopolitiques*, n° 1, juin 2002, pp. 142-157.
- Simondon G.**, (3<sup>ème</sup> édition : 1989) *Du mode d'existence des objets techniques*, Paris, Aubier.

Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

Tricot A., Lolive J., 1999, Pannes, conflits et pratiques urbaines autour de Nice, Au risque des espaces publics. Paris, *Annales de la Recherche Urbaine*, PUCA, n° 83-84 pp.185-195.

---

**Coordonnées des auteurs :**

Anne Tricot, Ingénieur CNRS, Laboratoire SET UMR 5603 CNRS et Université de Pau, domaine universitaire, 64000 Pau. Téléphone : 05-59-40-72-58. Mail : [anne.tricot@univ-pau.fr](mailto:anne.tricot@univ-pau.fr)

Olivier Labussière, Doctorant, Laboratoire SET UMR 5603 CNRS et Université de Pau. Mail: [olivier.labussiere@etud.univ-pau.fr](mailto:olivier.labussiere@etud.univ-pau.fr)

**Résumé**

Depuis 1995 l'Etat français a lancé une politique ambitieuse de prévention des risques par la réalisation des Plans de Prévention des Risques d'inondation (PPRI). En 2005, 5000 PPRI ont été approuvés, 10000 sont projetés pour le futur. L'objectif quantitatif est très important : il vise à couvrir l'ensemble des communes touchées par le risque. Qualitativement, quel type de risque est affiché ? En 2006, dix ans après les premières réalisations des PPRI, que peut-on en dire ? Comment se passe le changement annoncé de ces politiques publiques en matière de risque au regard des formes d'engagement locales, des expériences plurielles des risques ? Comment se passe la prévention du risque naturel et son articulation avec l'aménagement du territoire ? Les PPRI s'imposent comme servitudes d'utilité publique aux futurs plans locaux d'urbanisme (PLU) ils constituent le dernier maillon de la politique de prévention, à ce niveau-là l'intérêt devient d'en comprendre la mise à l'épreuve. Les retours d'expériences relevant davantage d'analyses « post-crise ou post-événement », Enfin, si des travaux s'intéressent à la mise en œuvre de ces outils au niveau institutionnel et financier peu de recherches se consacrent à l'analyse de leur application et de leurs effets. L'intérêt de ce travail est de rendre compte de la performativité de ces outils relativement silencieux qui échappent à la scène médiatique.

**Mots-clefs**

Risques d'inondation. Gave de Pau et affluents. Milieu. Sociétés locales. Gestions expérientielles. PPRI. PLU.

**Abstract :**

Since 1995 the French State launched an ambitious policy of prevention of risks by carrying through plans of prevention of floodrisks(PPRI). In 2005, 5000 PPRI were approved, 10000 are projected for the future. The quantitative objective is very significant: it aims at covering the whole of the municipalities concerned by the risk. Qualitatively, which type of risk is posted? In 2006, ten years after the first achievements of the PPRI, which can one say? How does the change announced by these public policies occurs in matter of risk in comparison with the local forms of engagement, of plural experiments of the risks? How does the prevention of natural risk happen and what is its articulation with the regional planning? The PPRI are essential like constraints of public utility on the futures local plans of town planning (PLU) they constitute the last link of the prevention policy, on this level the interest becomes to understand their testing period. Lastly, if works are interested in the placement of these tools at the institutional and financial level, few researches are devoted to the analysis of their applications and of their effects; moreover experience feedbacks raise more analyses "post-crisis or post-event". Interest of this work is to debrief the performativity of these relatively silent tools which escape the media scene.

**Keywords :** State prevention of flood risk. Mutiplicity of risk cultures. Landplanning issues. Plans of Prevention of floodrisks. Local societies. Milieu. PPRI. PLU.

Proposition d'article pour Geocarrefour, n°81.

