

16. Discussion générale (part 4)

C. Peisser : Après avoir fait le tour des différents phénomènes naturels, il serait maintenant important de revenir sur quelques points importants abordés en cours de discussion et d'en tirer des recommandations pour les décideurs, les financeurs, les gestionnaires en général.

T. Arborino : Un point n'a pas encore été abordé, celui de la ressource en eau. L'augmentation des températures a tendance à modifier les débits d'étiages. Or la tendance des stations de ski est à produire plus de neige artificielle, avec création de retenues, d'où la question des débits réservés dans les rivières et des conflits d'usage entre l'eau affectée à la production de cette neige et la distribution d'eau potable. Sans être spécialiste de cet aspect je tiens à signaler le problème très étroitement lié au changement climatique.

J.D. Rouiller : À propos de l'usage de neige artificielle, on observe en Valais, sûrement de la même façon qu'ailleurs, que les pistes enneigées artificiellement fondent presque un mois après les autres. Dans certains endroits cela commence à poser des problèmes pour les chalets situés à l'aval de ces paquets de neige tardive : les terrains deviennent très humides, presque marécageux et risquent à terme de causer des situations d'instabilité.

F. Gillet : Parmi les questions qui méritent d'être retenues, il y a celle de l'événement de référence, qui sert de base à beaucoup de politiques de prévention et de protection, et celle de la gestion du risque résiduel. Dans un contexte de changement climatique, le risque d'avoir des phénomènes extrêmes plus fréquents existe. Si un événement dépasse l'événement de référence contre lequel on s'est protégé, comment s'organise-t-on pour gérer le risque résiduel ? Sur le terrain, y a-t-il des mesures prises dans ce sens-là ?

T. Arborino : Pour ce qui concerne les inondations, nous prévoyons/gérons le point faible du système, nous le fabriquons s'il le faut : la clé de cette gestion du « cas de surcharge » est d'éviter d'avoir un niveau de protection uniforme. Lorsque le débit de référence est dépassé, le point faible est le premier à déborder mais il est renforcé pour ne pas complètement lâcher et créer par exemple une vague d'inondation. Nous disposons de modèles numériques, physiques pour dimensionner des outils pragmatiques qui ont déjà été mis en œuvre à différents endroits. Il s'agit typiquement en Valais des mesures de type « seuil déversant » ou « digue fusible » avec derrière un territoire qui peut être inondé. Un point important de notre politique est que le risque résiduel est cartographié : ces zones volontairement inondable, qui étaient avant cartographiées en rouge, le sont aujourd'hui en strié jaune et blanc qui signifie le risque résiduel. Cette zone présente souvent des conflits avec des concentrations de personnes ; on peut alors aligner un deuxième élément de protection, que nous appelons « arrière-digue », une digue secondaire qui est souvent une voie de chemin de fer ou une route existante qu'il suffit de surélever et qui permet de limiter les dégâts liés au risque résiduel. Ce risque résiduel est géré dans le système d'intervention d'urgence, en vérifiant que le débordement a bien lieu au bon endroit, en installant des sacs de sable dans les passables inférieurs, en organisant l'évacuation des personnes en fonction de cette nouvelle cartographie qui prévoit le cas de surcharge. Lors d'un début de débordement, la période de retour de l'événement a alors peu d'importance puisque la population est prête à évacuer, les pompiers et la protection civile savent quoi faire.

F. Gillet : Ces mesures sont très intéressantes. Mais pour préciser, elles ne sont efficaces que jusqu'à un deuxième niveau qui, s'il est dépassé, les rend inopérantes ou nettement moins efficaces et implique à nouveau une gestion de crise avec organisation des secours et de l'évacuation.

T. Arborino : C'est toujours vrai, toujours combiné. Les ouvrages de protection primaires et secondaires, la cartographie du risque/gestion territoriale et l'intervention d'urgence sont les 3 piliers de la gestion intégrée. On peut alors faire délibérément le choix de se protéger seulement contre la crue

cinquennaire, en renforçant les systèmes de protection secondaire et d'intervention d'urgence, plutôt que d'augmenter encore le niveau de l'événement de référence. Le choix reste ouvert.

F. Gillet : Comment fonctionne l'articulation entre les services qui gèrent les systèmes de prévention/protection et les services qui gèrent l'urgence ? En France par exemple on constate que cette articulation n'est pas toujours des meilleures.

T. Arborino : Il y a aussi des difficultés, mais notre solution est la suivante : quand nous faisons une demande de diagnostic/solution à un bureau spécialisé, nous lui demandons à la fois la carte de dangers, le concept de protection et le plan d'intervention d'urgence. En demandant les trois produits simultanément, c'est un cerveau unique qui conçoit tout et assure donc la cohérence de l'ensemble ; il ne reste plus qu'à transférer le tout à la commune qui gère le plan d'intervention d'urgence.

J.D. Rouiller : Deux points de précisions : (1) Ces études sont gérées par le spécialiste cantonal du danger en question (hydrologue, géologue cantonal), (2) En Valais la Protection Civile est responsable de la mise en œuvre et de l'intervention des états majeurs de crise, mais toujours avec l'appui du spécialiste cantonal du phénomène impliqué.

D. Richard : Le « concept de protection » inclut-il la réglementation du sol ?

T. Arborino : Non, cet aspect est plutôt lié à la carte de danger.

D. Richard : Oui, en Valais la filiation est sans doute beaucoup plus directe entre la « carte d'aléa », selon la terminologie française, et la gestion du territoire, qui est en France davantage du ressort de la commune.

T. Arborino : Nous avons également la chance de pouvoir éditer des directives, comme on vient de le faire pour les trois dangers naturels – la neige, les dangers géologiques, les inondations - Nous montrons quel est le préavis type que nous pouvons donner à la construction, en tant qu'organe compétant ; nous informons la commune et les propriétaires du préavis qu'ils recevront s'ils veulent construire en zone rouge exposée à un des dangers.

F. Gillet : S'agit-il d'un avis ou d'une contrainte ?

T. Arborino : Il s'agit d'un avis non liant....auquel personne n'ose déroger !

J.D. Rouiller : Nous donnons seulement un avis, c'est la commune qui est chargée de le faire appliquer puisqu'elle est responsable de la sécurité des biens et personnes.

T. Arborino : C'est bien la même chose en France, le maire a le droit de passer outre mais il en assume l'entière responsabilité.

J. Liévois : Non, ce n'est pas tout à fait la même chose. Même si le maire est responsable de sa commune, le préfet conserve un contrôle de légalité qui lui permet de supplanter les décisions du maire, ce qu'il fait chaque fois qu'il l'estime nécessaire.

F. Gillet : De plus, en France le Plan de Prévention des Risques a valeur de servitude d'utilité publique et est annexé aux documents d'urbanisme.

J. Liévois : Il s'agit d'une affectation de l'Etat qui se surimpose au Plan Local d'Urbanisme, ce dernier document devant être mis en conformité avec les décisions de l'Etat.

T. Arborino : Dans le même ordre d'idée, par rapport à la question de l'information à la population et la difficulté de faire passer les messages, un jugement du Tribunal Fédéral nous impose pour les projets de zones de danger la mise à l'enquête publique, avec possibilité d'opposition, ce qui engendre des débats publics importants.

J.D. Rouiller : Il s'agit d'une jurisprudence issue d'un propriétaire valaisan dont le terrain avait été classé en zone bleu : et a recouru jusqu'au tribunal fédéral. Cette dernière instance nationale en matière de recours a statué, comme à son habitude, sur la forme plutôt que sur le fond. Il a rappelé que le fait de pouvoir s'opposer à une décision administrative qui le lèse est un droit fondamental du propriétaire et a ainsi obligé le Canton à devoir engager la procédure de mise à l'enquête publique pour toute action administrative pouvant léser un tiers. Depuis ce jugement toutes les cartes de danger sont soumises à enquête publique et deviennent de ce fait ZONES de danger qui, une fois levées toutes les oppositions, sont en force.

F. Gillet : En France en matière d'information, non seulement tous les Plans de Prévention des Risques, comme d'ailleurs les documents d'urbanisme (PLU), sont systématiquement soumis à enquête publique, mais en plus le maire d'une commune soumise à des risques (environ 12 000 sur 36 000) a obligation d'informer régulièrement les habitants (environ tous les 2 ans). Cette obligation (loi de 1987, modifiée depuis) permet aux nouveaux arrivants d'être informés au même titre que ceux qui avaient pu participer à l'enquête.

J. Liévois : Cela va même plus loin, puisque il y a obligation, au moment de l'acquisition ou de la location d'un bien, de porter le risque à connaissance : le propriétaire ou le notaire doit informer le locataire / l'acquéreur des phénomènes naturels qui concernent ou ont concerné le bien ; ceux-ci doivent apparaître sur l'acte notarié. Cette règle s'applique jusque dans les de campings, où le propriétaire doit afficher l'exposition aux risques pour les vacanciers louant un emplacement.

F. Gillet : Cette réglementation n'est pas liée au changement climatique, mais on pourrait imaginer donner le même type d'information si on avait des hypothèses fiables en matière d'évolution ; ce n'est pas le cas aujourd'hui car on ne dispose pas d'élément suffisamment précis.

J. Liévois : Cet aspect est important, car nous avons l'impression – sans pouvoir le mesurer - que cela renforce le sentiment du citoyen que le risque est une affaire d'Etat, au détriment du sentiment de responsabilité individuelle.

T. Arborino : Sur le thème du risque résiduel, des changements vont être introduits par la Directive Inondation. Il faudra s'intéresser à 3 aléas : faible, moyen, fort, le moyen étant relatif à la crue centennale. On va donc s'intéresser à des crues plus fortes que celles envisagées aujourd'hui, ce qui renverra forcément à la notion de risque résiduel. D'autre part il y a l'obligation de mettre en place des plans de gestion, autour desquels on peut espérer qu'il y ait une meilleure concertation. Les premiers plans sont en cours, ils devront être achevés fin 2015 ; l'intérêt est qu'ils devront être réactualisés tous les 6 ans. La Directive dit clairement qu'il faudra prendre en compte le changement climatique.

F. Gillet : L'actualisation est effectivement un point très important. La Directive prévoit également de cartographier l'« événement exceptionnel ». Que va-t-on cartographier ? L'événement historiquement connu, mais qui est déjà pris en compte normalement en matière d'inondation s'il est supérieur à la crue centennale, ou un événement au-delà ? Ce point n'est pas clair.

T. Arborino : Les méthodologies sont en cours de discussion.

J. Liévois : Ce n'est que dans la zone inondable. En France on parle couramment de l'événement de référence centennal, mais ce n'est dans les textes que pour les problématiques d'inondation. Nous avons essayé d'insérer un élément dans ce sens pour les avalanches, mais ça n'a pas été très loin. Ce

point nous ramène encore à une question qui a été abordée plusieurs fois : qui – quelle instance - décide du seuil au-delà duquel on passe à du risque résiduel ? Pour l'instant les autorités laissent les juges décider au coup par coup, souvent en fonction du niveau d'atteinte de la victime et non pas en fonction d'un référent général.

A. Lescurier : C'est la situation en France, mais comment cela se passe-t-il en Suisse et en Italie ?

T. Arborino : En Valais nous avons volontairement fixé « une limite floue », entre 100 et 300 ans, au-delà de laquelle le risque devient résiduel. Nous pensons qu'une limite nette serait fautive : si on envisage un seuil fixe entre la crue de référence et le risque résiduel, et qu'on conçoit un ouvrage pour cette crue de référence, la courbe de risque est à zéro dégât jusqu'à la crue de référence et explose juste derrière, ce qui est absurde. Il faut une courbe du risque « plate » derrière : il faut pour cela expliquer aux gens qu'on ne connaît pas précisément cette valeur seuil contre laquelle on doit se protéger et au-delà de laquelle on peut prévoir le pire sans tout mettre en œuvre. On peut encore jouer sur le risque résiduel ; si on choisit la crue centennale comme événement de référence au lieu de Q150, Q200... parce qu'on veut un ouvrage un peu moins cher, on peut placer du résiduel à Q101.

A. Lescurier : « Vous » représente qui, le Valais, l'échelon national... ?

T. Arborino : Il s'agit toujours de l'échelon national.

F. Gillet : De la même façon en France, c'est bien l'Etat qui définit les événements de référence.

J. Liévois : Pour chaque Plan de Prévention des Risques, le préfet approuve l'événement de référence pris en compte. Même si le préfet représente l'Etat, la décision n'est pas unique. Même au sein d'une même commune, l'événement de référence peut changer en fonction du type d'aléa. Souvent l'événement centennale est retenu pour les inondations, mais un événement supérieur pour les chutes de pierres.

C. Peisser : Cette notion de risque résiduel paraît un élément fondamental du débat, avec une double problématique : d'une part celle de la valeur seuil (où la fixer ?), d'autre part celle de l'instance habilitée à fixer cette valeur (les politiques doivent-ils se positionner clairement ?). Cela semble être déjà le cas en Suisse, c'est sans doute moins clair en France et en Italie.

T. Arborino : Un point de précision : en Suisse se sont les services techniques qui le fixent, pas les politiques. Les directives des techniciens responsables fédéraux ont force de règle.