



Rhône-Alpes ^{Région}



*Pôle Alpin d'Etudes et de Recherche
pour la Prévention des Risques Naturels*

Projet stratégique RiskNat

Atelier « Risque soutenable »

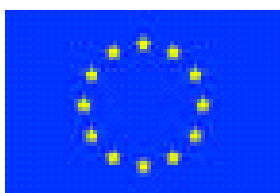
Hôtel de Région Rhône-Alpes

Lyon, 07 décembre 2011

Actes complets Restitution des présentations et discussions

B. Einhorn, C. Peisser, V. Boudières, J.-M. Vengeon

Avril 2012



Sommaire

Résumé	3
Liste des participants	5
Mot d'accueil - Introduction	6
Cadrage de la journée	8
1. Cadrage de la problématique « risque soutenable »	10
1.1. Cadres et outils de politique de développement durable dans les Alpes	10
1.2. Risques et gouvernance face aux enjeux environnementaux : retours d'expérience et perspectives.....	13
1.3. Risques naturels, vulnérabilité, résilience et droit dans un contexte de développement durable	16
2. Témoignages d'expériences et d'opinions (élus, gestionnaires, experts...)	20
2.1. Collège des décideurs / élus	20
2.1.1. Mme Fabrizia DERRIARD (Maire de Courmayeur).....	20
2.1.2. Mr Francesco PUMA (Secrétaire général de l'Autorité de bassin du Pô)	21
2.1.3. Mr Florian DROUET (Maire de Tours-en-Savoie, Vice-pdt de la comcom d'Albertville et du syndicat Arlysère qui gère le SCOT)	22
2.1.4. Questions / discussion	23
2.2. Collège des gestionnaires / techniciens	24
2.2.1. Tony ARBORINO (Canton du Valais – Service des routes et cours d'eau).....	24
2.2.2. Valentin LE BIDAN (Conseil général de l'Isère – des routes).....	25
2.2.3. Nicolas POLLET (SNCF – Direction de l'ingénierie).....	26
2.2.4. Questions / discussion	26
2.3. Collège des experts / spécialistes	28
2.3.1. Scira MENONI (Dept Planification Urbaine et Régionale – Politecnico Milano)	28
2.3.2. Luca CETARA (EURAC)	31
2.3.3. Bruno LEDOUX (Ledoux consultants).....	31
3. Travail en sous-groupe sur les différents aspects du risque soutenable	33
3.1. Table ronde « Risques naturels et dimension économique »	33
Introduction - contexte	33
3.2.1. Constats.....	33
3.2.2. Les raisons	33
3.2.3. La question de la responsabilité	35
3.2.4. Les craintes – les réserves	36
Conclusions - Préconisations	36
3.2. Table ronde « Risques naturels et Environnement »	38
Introduction - contexte	38
3.2.1. Prise en compte de l'impact environnemental des phénomènes naturels.....	38
3.2.2. Evaluation et minimisation de l'impact environnemental des mesures de prévention/protection ...	40
3.2.3. Une question transversale : peut-on attribuer une valeur économique à l'environnement ?	41
3.2.4. Relation / concertation avec les acteurs et institutions en charge de la protection de l'environnement	42
Conclusions et pistes de réflexion.....	44
3.3. Table ronde « Risques naturels et dimension sociétale »	46
3.3.1. Constat	46
3.3.2. Pistes de réflexions et perspectives	46

Résumé

Cet atelier organisé par le PARN pour le compte de la Région Rhône-Alpes s'est tenu à Lyon à l'Hôtel de Région le 7 décembre 2011. Il a réuni 33 participants français, italiens et suisses, autour de la notion de « risque soutenable ». L'objectif de cet atelier était d'échanger et de réfléchir collectivement sur cette notion complexe, L'objectif était de se placer dans une perspective de gestion intégrée des risques naturels, en vue de faire émerger de nouvelles questions, qui pourront être traitées dans le cadre des prochains projets européens relatifs aux risques.

Le PARN a mobilisé à cette occasion une méthode originale d'organisation pour la confrontation d'opinions, en donnant à l'ensemble des participants l'occasion de s'exprimer en plénière ou en sous-groupe, malgré un planning très contraint. Le programme de l'atelier s'est déroulé en trois temps :

1. Un cadrage théorique sur la problématique du « risque soutenable », avec des interventions en plénière.

Atelier risque soutenable

Mot d'accueil Alain Chabrolle (Vice-Président de la Région Rhône-Alpes)
Introduction Vincent Boudières (PARN)

1) Cadrage de la problématique « risque soutenable »

Exemples d'approches « développement durable » dans les Alpes
Alexandre Mignotte, directeur de CIPRA France

Enjeux environnementaux et justice sociale
Nicolas Imbert, directeur national de Green Cross France et territoires

Risques naturels, vulnérabilité, résilience et droit dans un contexte de développement durable
Valérie Sansaverino-Godfin, chercheur Paris Tech

2) Témoignages d'expériences et d'opinions (politique, gestionnaires expert,...)

Collège "Politique" / Collège "Gestionnaire" / Collège "Expert"

Un questionnement général sur le risque et la durabilité

3) Travail en sous-groupe sur les différents aspects du risque soutenable

Groupe 1: risques naturels et dimension économique
 Groupe 2: risques naturels et dimension environnementale
 Groupe 3: risques naturels et dimension sociétale




2. Des témoignages d'expériences et d'opinions transfrontaliers relatifs à la dialectique entre les questions de risque et de durabilité, par des acteurs de scènes de risque réunis en panels de participants relevant de trois collèges : (i) des élus locaux, (ii) des techniciens et gestionnaires des risques et (iii) des experts.





 F. Derriard, Maire de Courmayeur
 P. Mazure, Maire d'Albertville
 F. Puma, Secrétaire général de l'Autorité de bassin du Pô
 F. Drouot, Maire de Tour en Savoie

T. Arbonino, Service des routes et cours d'eau, Valais
 V. Lebidan, Service route CG de Tignes
 N. Pollet, SNCF, Direction de l'ingénierie

S. Menoni, Politecnico de Milan
 L. Cetana, EURAC
 B. Ledoux, Ledoux-consultant

Collège "décideur" / Collège "Gestionnaire" / Collège "Expert"

Existe-t-il une préoccupation relative à la durabilité dans l'approche des risques ?

Comment cette préoccupation prend-elle forme dans vos activités ?

Sur quels fondements idéologiques, techniques, voir militants s'appuie-t-elle ?

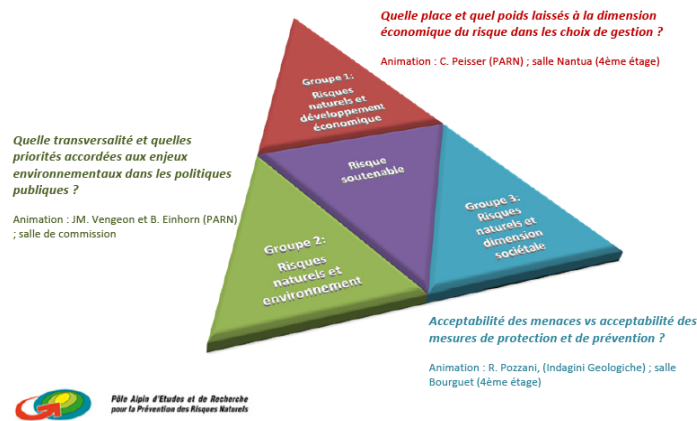




3. Un travail en sous-groupes sur les différents enjeux stratégiques relatifs au « risque soutenable » dans le domaine des risques naturels :

- les approches évaluatives de type socio-économiques ;
- la prise en compte intégrée de l'environnement et des risques dans la gestion et l'aménagement des territoires ;
- l'acceptabilité sociale des risques naturels.

3) Travail en sous-groupe sur les différents aspects du risque soutenable



La synthèse des échanges a permis de dégager un certain nombre de points de blocage, de tendances et de pistes de travail, notamment :

- En matière économique :
 - la rigidité des règlements a été pointée ;
 - l'éclatement du système d'acteurs et l'absence d'un gestionnaire du risque bien identifié ont été soulignés ;
 - le besoin d'une meilleure gouvernance a été plébiscité.
- En matière environnementale :
 - des conflits liés à l'application des contraintes environnementales entre porteurs de projets, pouvoirs publics et société civile ont été évoqués ;
 - un changement culturel semble nécessaire pour une meilleure appropriation de cette problématique par les différentes parties prenantes ;
 - le besoin d'étudier et de préparer à l'avance des actions et chantiers immédiatement applicables dans les travaux de restauration en post-crise a été exprimé.
- En matière sociale :
 - en temps de crise, une meilleure coopération entre les gestionnaires du risque et la sphère médiatique doit être envisagée ;
 - en temps de paix, une sensibilisation des acteurs (société civil, médias, gestionnaires et élus) aux problématiques des risques naturels est cruciale ;
 - le rôle et les responsabilités de l'ensemble des acteurs doivent être précisés.

Le présent document de restitution rend compte des interventions et des discussions au cours de cette journée. Le programme de la journée, les supports de présentation, ainsi qu'une synthèse de l'atelier sont disponibles sur le site web du PARN :

www.risknat.org/alcotra-risknat/atelier-lyon_risque-soutenable_07.12.11/

Liste des participants

Inscrits et excusés

NOM	Prénom	Organisme
ANTONELLO	Giuseppe	Fondation Montagne Sûre, Vallée d'Aoste
ARBORINO	Tony	Canton du Valais , Service routes cours d'eau
ARNAL	Claire	DREAL PACA
BENATI	Alessandro	Fondation Montagne Sûre, Vallée d'Aoste
BEIGNON	Fabrice	EDF – Electricité de France, Division Production Ingénierie Hydraulique
BOUDIERES	Vincent	Pôle Alpin Risques Naturels
BOURGEOIS	Gaëlle	Conseil Général de Savoie, <i>excusée</i>
CETARA	Luca	EURAC
COHARD	Gérard	Maire de la Ferrière, <i>excusé</i>
CORTESE	Federica	Présidente de FondMS et Assesseur à la Commune de Courmayeur
COURTRAY	Vincent	Ministère Ecologie (MEDDTL) Service Risques Naturels
CURTAZ	Michèle	Fondation Montagne Sûre, Vallée d'Aoste
DERRIARD	Fabrizia	Maire de Courmayeur
DESCOTES	Sandrine	Région Rhône-Alpes, <i>excusée</i>
DROUET	Florian	Maire de Tours en Savoie
DUTTO	Furio	Directeur Service Protection civile, Province Torino
EINHORN	Benjamin	Pôle Alpin Risques Naturels
EVANS	Alison	ONF/RTM 74
FAUVAIN	Hervé	Directeur SM3A, <i>excusé</i>
FIQUET	Marc	Conseil Général des Alpes-Maritimes
FRANCILLARD	Pierre	SED 74, <i>excusé</i>
FOSSON	Jean-Pierre	Fondation Montagne Sûre, Vallée d'Aoste
GAUTIER	Jean-Pierre	Directeur SYMADREM, <i>excusé</i>
HOCHART	Vincent	Région Rhône-Alpes, Service Risques naturels
IMBERT	Nicolas	Directeur Green Cross, France
LE BIDAN	Valentin	Conseil Général de l'Isère, Service routes
LENOBLE	Laurent	SIDPC Haute Savoie (Protection Civile)
LEDOUX	Bruno	Ledoux Consultants, Montpellier
MARCO	Olivier	ONF/RTM, Directeur technique national, <i>excusé</i>
MASURE	Philippe	Maire d'Albertville, <i>excusé</i>
MATHERET	Alain	Responsable sécurité, Tours en Savoie, <i>excusé</i>
MENONI	Scira	Politecnico di Milano
MIGNOTTE	Alexandre	CIPRA France
MULLER	Nicolas	Conseil Général de la Savoie, <i>excusé</i>
PEISSER	Carine	Pôle Alpin Risques Naturels
POLLET	Nicolas	SNCF
POZZANI	Rolando	Indagini Geologiche, Gênes
PUMA	Francesco	Segretario Generale dell' Autorità di bacino del fiume Po
ROCCO	Raphael	RAVA, <i>excusé</i>
ROUILLER	Jean-Daniel	Canton du Valais, CREALP, Sion
ROUSSEAU	Cécile	Ministère Ecologie (MEDDTL) Service Risques Naturels, <i>excusée</i>
RUSSO	Olivier	Conseil Général de Savoie, <i>excusé</i>
SANSEVERINO-GODFRIN	Valérie	Mines ParisTech
SIONNEAU	Philippe	DREAL Rhône-Alpes
VENGEON	Jean Marc	Pôle Alpin Risques Naturels
VOYAT	Iris	Fondation Montagne Sûre, Vallée d'Aoste
ZANOLINI	Françoise	Pôle Alpin Risques Naturels, <i>excusée</i>

Mot d'accueil - Introduction

Alain CHABROLLE (Vice Président chargé de l'environnement et des risques, Région Rhône-Alpes)

Alain Chabrolle souhaite la bienvenue aux participants dans les nouveaux locaux du Conseil régional Rhône-Alpes (Lyon-Confluence). Il remercie les organisateurs de l'atelier, le chef de file et l'ensemble des partenaires du projet stratégique RiskNat-Alcotra, et salue particulièrement les élus et directeurs étrangers Mme Fabrizia Derriard (Mairesse de Courmayeur), Mr Francesco Puma (Secrétaire général de l'Autorité de bassin du Pô) et Mr Furio Dutto (Directeur du service de Protection civile de la province de Turin).

Le présent atelier « Risque soutenable » se tient à la suite du forum « Les Irisés » organisé en ces mêmes lieux une semaine auparavant (28-29 sept. 2011) et consacré à la gestion intégrée des risques majeurs (naturels et industriels), qui a rassemblé plus de 250 participants rhônalpins, français et étrangers. « Nous sommes en Rhône-Alpes en territoire de risques, vous n'en doutiez pas puisque nous partageons notamment les enjeux des risques associés aux Alpes ».

A l'occasion de l'élaboration des Plan Climat régionaux, les diagnostics faits par les experts rhônalpins et français montrent bien la nécessité des démarches qui nous réunissent, puisque ils indiquent que l'Arc alpin va être un des territoires les plus impactés par les bouleversements climatiques en termes de dangers naturels (avalanches, glissements de terrain, poches d'eau glaciaires, etc.).

Ce contexte rend d'autant plus pertinent le projet RiskNat de « gestion en sécurité des territoires de montagne transfrontaliers » et il est d'autant plus important que nous abordions tous ces problèmes de manière transfrontalière, pour nous permettre d'échanger et de partager nos expériences, de mutualiser nos approches et de se nourrir les uns les autres.

Lors de la journée de restitution technique et du comité de pilotage politique il y a quelque semaine en Vallée d'Aoste (Saint-Vincent, 10-11 oct. 2011), on a pu mesurer tout le travail qui a été fait dans le projet RiskNat. Il n'est pas très courant de pouvoir dire à l'Europe qu'on est satisfait des projets qu'on a conduit et que les financements ont été bien utilisés : « on a bien travaillé, on va avoir des rendus très intéressants et très riches, que l'on va pouvoir partager avec d'autres ».

Ce constat global nous a amené à engager des réflexions pour déposer un nouveau projet simple¹ dans le cadre de la réouverture de l'appel d'offre Alcotra pour la période 2012-2013, qui doit permettre de faire le lien entre la fin du projet RiskNat (juin 2012) et la future programmation (post 2013), et ainsi de maintenir ce riche partenariat.

La thématique qui nous réunit aujourd'hui dans le cadre de cet atelier transfrontalier est la notion de « **risque soutenable** », qui vise une fois de plus à aborder la gestion des risques de façon intégrée. Après un cadrage théorique sur cette problématique il est envisagé de questionner, selon une méthode originale en panels de participants relevant de trois collèges, des élus locaux, des techniciens et gestionnaires des risques et des experts sur ce questionnement général, avec les questions suivantes :

- Existe-t-il une préoccupation relative à la durabilité dans l'approche des risques ?
- Comment cette préoccupation prend-elle forme dans vos activités ?
- Quels sont les fondements techniques, idéologiques, voire militants qui soutiennent ces réflexions ?

¹ Projet simple Alcotra RiskNET "Réseau transfrontalier sur les risques naturels"

Le travail en sous-groupes de cet après-midi vous permettra d'échanger sur une gestion des risques intégrant bien-sûr les trois piliers du développement durable : **économique, social, et environnemental**, et on ne saurait oublier le quatrième pilier, qui est celui de la **gouvernance**.

Je me permettrai d'insister un peu sur ce dernier. Je crois qu'il est tout à fait primordial en ces temps d'instabilité politique à tous niveaux, si l'on veut conserver des sociétés soudées face aux enjeux et avoir du lien social, il faut bien avoir en tête qu'on ne fera rien de durable dans le temps si on n'associe pas de la meilleure façon l'ensemble des acteurs sur ces enjeux, en incluant bien sûr l'ensemble de la population, tous âges confondus. Il est extrêmement important de solliciter les personnes les plus âgées pour leur mémoire des risques et du passé, et de former les jeunes générations à cette culture du risque.

Cette **culture du risque**, qu'on a largement évoqué à Saint-Vincent et aux « Irisés », est excessivement importante, ce n'est pas une notion réductrice pour susciter la peur, mais c'est justement une notion engageante, qui doit nous faire réfléchir sur les meilleures façons de gérer et d'aménager nos territoires, et notamment en ayant au cœur la prévention, la promotion des risques et de la culture des risques, et surtout la culture de l'anticipation.

L'objectif du présent atelier est de réfléchir de manière approfondie et d'échanger sur cette notion pour faire émerger de nouvelles questions, qui pourraient être traitées dans le cadre des prochains projets européens relatifs aux risques. Stratégiquement les enjeux relatifs à ce questionnement sont ceux (1) de l'acceptabilité sociale des risques, (2) de la prise en compte des risques dans la gestion et l'aménagement des territoires, et (3) des approches évaluatives de type coût/bénéfice.

« À travers le projet RiskNat, on tire un peu tous ensemble ce sujet des risques au niveau européen. Donc le rendu, le porter à connaissance et la mutualisation de nos travaux intéressent de nombreux autres territoires situés plus bas dans nos vallées et qui sont aussi directement concernés ».

Alain Chabrolle remercie l'ensemble des participants pour leur engagement et leur souhaite de très bons échanges et de très bons travaux.

Cadrage de la journée

Vincent BOUDIÈRES (Chef de projet, Pôle Alpin Risques Naturels)

Le programme de l'atelier est organisé en trois temps :

1. Un cadrage plutôt généraliste de la problématique des risques soutenables, avec des interventions en plénière
2. Un temps d'échanges entre les acteurs présents vis-à-vis des interventions prévues comme des témoignages d'expériences pour lesquelles ont été sollicités des acteurs particuliers des scènes de risque : élus, gestionnaires, experts, sur le questionnement général relatif à la dialectique entre les questions de risque et de durabilité.
3. Un temps de travail en sous-groupes autour de trois sous-ateliers :
 - « Risques naturels et dimension économique »
 - « Risques naturels et dimension environnementale »
 - « Risques naturels et dimension sociétale »

Durant cette journée on va questionner le risque, c'est-à-dire une menace externe d'introduction d'un phénomène perturbateur naturel dangereux, potentiellement caractérisable – on parlera alors d'aléa. En face, pour que l'on puisse parler de risque, il faut qu'il y ait présence d'enjeux anthropiques ou naturels, dont la perte serait préjudiciable pour la société. Cet aspect renvoie tout de suite à la notion de durabilité. Ces enjeux ont une sensibilité, une exposition ou une fragilité particulière vis-à-vis de ces phénomènes perturbateurs, et on parlera alors de vulnérabilité.

Selon sa définition canonique (retenue aujourd'hui), qui date des années 1990, le développement durable vise à répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.

En posant ces deux définitions, il apparaît très clairement que les choses ne s'imposent pas d'elles-mêmes quand on parle de « risques et développement durable ».

Quelques contradictions à questionner et à dépasser peuvent être pointées :

- tout d'abord entre d'une part une conception plutôt statique des risques naturels, appréhendés sur un état donné du territoire à travers les politiques de prévention, de zonage et de réglementation (il est très difficile d'exprimer une vision dynamique du territoire vis-à-vis de la prise en compte des risques), et d'autre part le développement durable, qui amène à aborder les choses de manière dynamique et intergénérationnelle sur des pas de temps beaucoup plus longs, avec une capacité à se projeter dans le futur (en matière d'aménagement et de choix de société) pour permettre la mise en œuvre d'un développement soutenable ;
- ensuite sur l'aspect action/politique publique, où l'on voit qu'on a une approche plutôt thématique, sectorisée, déterministe du risque : la politique de prévention des risques est très axée sur un déterminisme des phénomènes sur la vulnérabilité, avec des acteurs qui sont compartimentés dans leur domaine (ex. la prévention, la gestion de crise), on n'est pas forcément dans un continuum d'actions sur un territoire, d'où les notions de gestion intégrée aujourd'hui, et à côté de ça le développement durable demande justement de passer au-delà des frontières, de travailler en transversalité, de manière intégrée ;
- et enfin sur la vision du risque, très souvent et majoritairement appréhendé par les élus, la population locale et les acteurs techniques, comme une contrainte, c'est-à-dire comme une limite à nos libertés de nous déplacer, d'aménager et de vivre, tandis que la vision du

développement durable incite fortement à s'interroger sur nos capacités d'action futures, sur l'innovation, sur l'autonomie des acteurs mais aussi sur leur capacité à travailler en partenariat. Donc on voit là-aussi qu'on a une dimension projet dans le développement durable qui ne se retrouve pas forcément dans les dimensions de travail et d'action des politiques publiques qui sont liées aux risques.

Voilà donc quelques contradictions auxquelles il nous faut réfléchir au cours de nos temps d'échange, aussi bien ce matin en plénière que cet après-midi en sous-groupes.

1. Cadrage de la problématique « risque soutenable »

1.1. Cadres et outils de politique de développement durable dans les Alpes

Alexandre MIGNOTTE (Directeur de CIPRA France)



» [Support de présentation en ligne](#)

La CIPRA est une organisation faitière à but non lucratif, non gouvernementale et donc indépendante, qui œuvre depuis 1952 dans le domaine de la protection et du développement durable des Alpes.

Alexandre Mignotte a présenté les outils structurants des politiques publiques d'aménagement, de développement et de protection des territoires de montagne en France et dans le massif alpin, dont les évolutions peuvent permettre de revoir la façon dont sont appréhendés les risques.

Plan de l'exposé

1. Principaux cadres et outils politiques "montagne et développement durable" français (sélection)
 - Loi Montagne
 - Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes
 - Politiques régionales "montagne" (RRA, PACA)
2. La Convention alpine : un cadre politique transfrontalier de développement durable

Conclusion

Que peut-on dire en matière de risques naturels par rapport à ces différents cadres et outils politiques de développement durable ?

Pour l'Etat Français comme pour les régions, on peut dire que d'une manière générale, on a toujours une politique "risques" + une politique "montagne".

L'enjeu est le degré d'intégration de ces deux politiques (est-ce que la politique montagne qui est par essence une politique transversale et territoriale intègre des dimensions "risques" ou pas ?) :

- Etat :
 - Loi Montagne : oui (mesures spécifiques sur la problématique risque)
 - Schéma de Massif : oui («Prévenir les risques naturels»-ch.1 SIMA v2)
- Région Rhône-Alpes :
 - Stratégie régionale Montagne : oui (orientation stratégique n°11 «gérer les risques naturels»)
- Région Provence Alpes Côte d'Azur :
 - Projet régional Montagne : pas vraiment... (problématique mentionnée pas de mesures ciblées)

Au sein de la Convention alpine, il y a une importante production de connaissance spécifique à la problématique des risques, notamment dans la plateforme PLANALP, ainsi qu'une production de connaissance en lien avec la problématique des risques dans le cadre d'autres groupes de travail, par exemple des publications sur les dispositifs législatifs en matière d'environnement en montagne, des manuels d'application de la Convention alpine, différents autres ouvrages de la collection « Signaux alpins » aussi bien sur des questions de changement climatique que de transport, ou encore le « deuxième rapport sur l'état des Alpes » consacré à la gestion de la ressource en eau.

Enfin, sur la question du développement durable en montagne et plus spécifiquement sur la question des risques naturels, la problématique des risques doit être revue et rediscutée. Malheureusement comme beaucoup de politiques publiques spécifiques, notamment en montagne, les modes de pensée et de faire la gestion et la prévention des risques naturels sont peut-être un petit peu passés, hérités, et peut-être qu'on réfléchit aux problématiques et aux enjeux du 21^e siècle avec les outils du 20^e siècle, voire même encore avant, et qu'il faut tenter de résoudre nos problèmes avec de nouveaux modes de pensée, qui sont encore à construire.

Questions / discussion

B. Ledoux (consultant spécialiste des inondations) : Est-ce que la meilleure preuve d'une bonne intégration de la question des risques naturels dans les politiques "montagne" n'aurait pas été qu'il n'y ait pas de chapitre sur les risques ? Autrement dit, est-ce que le fait qu'il y ait un chapitre sur les risques ne traduit pas quelque part finalement une approche trop sectorielle de la gestion des risques, pas intégrée à la gestion de l'aménagement du territoire ?

A. Mignotte : Cette question est tout à fait pertinente. Même si on met en place des outils plus globaux et plus transversaux, leur contenu montre une fois de plus des approches très sectorielles. Ça me rappelle certains échanges au sujet du profil environnemental régional de la région Rhône-Alpes : quelles clés d'exposé pour la compréhension des enjeux et des problématiques environnementales est-ce qu'on prend ? Est-ce qu'on prend un plan « à la Prévert » en continuant à lister l'eau, la nature, les paysages, etc., alors qu'il y a une façon d'appréhender les problématiques beaucoup plus transversale, à travers des enjeux socioculturels un peu mieux établis, qui correspond peut-être d'avantage à la réalité de nos modes de vie aujourd'hui ? Je dirais qu'il y a là un enjeu politique fort, et peut-être qu'on passe encore à côté. On a encore du mal à sortir de l'ornière dans la manière d'appréhender les problématiques environnementales (cf. dernière diapo). Donc je souscris assez à votre remarque et je pense qu'en posant la question vous donnez déjà une certaine réponse.

B. Ledoux : Cette journée notamment devrait chercher à aller plus loin en essayant d'identifier pourquoi dans des politiques très territorialisées on continue à avoir une approche très sectorielle sur le lien risque et environnement. Est-ce que ce problème est lié à la culture des porteurs de projet ?

A. Mignotte : Je vous donne un simple élément de réponse : sans vouloir être un spécialiste, je n'ai même pas de culture du risque, alors que nous sommes associés au Comité de massif à la rédaction de tous ces documents !

B. Ledoux : Mais la réponse ne doit pas venir des spécialistes du risque. C'est pourquoi je vous pose la question à vous qui n'êtes pas un spécialiste du risque...

A. Mignotte : Le problème est que sur les thèmes pour lesquels la CIPRA est pertinente lorsqu'on discute par exemple du schéma de massif, il serait bien que pour l'ensemble des thèmes on intègre une dimension risques, mais il nous est difficile d'avoir cette préoccupation lorsqu'on discute par exemple de tourisme, de transport, etc. Et pour les spécialistes du risque je pense qu'il est aussi assez délicat de maintenir des éléments de discussion face à des gens qui n'y connaissent rien. J'ai l'impression qu'on a deux mondes relativement dissociés – c'est pourquoi je suis très content d'être là aujourd'hui – et je crois qu'il y a un gros enjeu d'interconnexion de ces deux sphères d'acteurs qui ne se parlent pas ou peu.

P. Raviol (DREAL RA) : Par rapport à l'exposé, effectivement en France on a un certain nombre d'outils de gestion et d'orientation de la montagne, qui ont peu ou prou des ambitions de développement durable, perfectibles. Effectivement la question des risques est plus ou moins bien traitée, je ne ferais pas de commentaire sur ce point là, mais il ne faut pas oublier un certain nombre d'autres nouveaux outils développés en France notamment dans le cadre de la mise en place de la stratégie nationale du développement durable, et un certain nombre d'autres outils liés aux lois « Grenelle » qui ont comme ambition – puisque effectivement le développement ce sont de grandes idées et de grands principes qui sont finalement assez peu opérationnels – de mettre en œuvre des outils opérationnels vers les territoires et notamment de diagnostic et d'engagement de politiques publiques des territoires, qui doivent nécessairement intégrer l'ensemble des objets et des problématiques des territoires, dont font partie les risques naturels.

A. Mignotte : On m'avait demandé de pointer spécifiquement les outils montagne, mais une fois de plus la réponse de Philippe Raviol est assez intéressante et revient un peu à la question de Bruno Ledoux : peut-être et sans doute que l'entrée spécifique des territoires de montagne n'est pas forcément la bonne pour aborder la question des risques et du développement durable et qu'il faut regarder à l'échelle d'outils plus globaux, plus généraux, élaborés à l'échelle du territoire français dans sa globalité, pour ensuite enrichir la prise en compte et la réalisation d'actions sur des cas spécifiques de risques en montagne. Mais encore une fois, on réfléchit encore la plupart du temps selon des politiques et des outils très « zonés » et très figés. C'est le cas de la politique de la montagne, qui se renouvelle d'une certaine manière mais qui reste relativement hermétique et tournée vers elle-même, alors que de l'autre côté il y a des outils a-territoriaux comme ceux liés au « Grenelle », qui n'avaient pas vocation à cibler un type de territoire plutôt qu'un autre, mais qui eux par contre montrent des efforts pour sortir de l'ornière, selon une approche plus transversale. Donc peut-être que l'entrée spécifique « politique de montagne » elle-même est un peu caduque pour réfléchir à la question du risque.

1.2. Risques et gouvernance face aux enjeux environnementaux : retours d'expérience et perspectives

Nicolas IMBERT (Directeur exécutif de Green Cross France et Territoires)



» [Support de présentation en ligne](#)

Green Cross est un réseau d'ONG créé par Mikhaïl Gorbatchev suite au forum de Rio en 1992, qui a pour but de préserver le milieu pour assurer un avenir serein à tous les habitants de la planète, en travaillant sur le lien entre qualité de vie, qualité de l'environnement et la capacité à gérer le futur notamment dans sa dimension économique. Ses thématiques cibles sont (1) l'eau, (2) la prévention des conflits et des crises, (3) la mise en avant de projets territoriaux de transition et d'innovation, (4) la solidarité ou encore (5) l'éducation, avec une double dynamique (i) de pouvoir porter un plaidoyer aux échelles internationale, nationale et régionale et (ii) d'avoir un certain nombre de projets concrets « qui illustrent que ce qu'on dit est faisable ».

Green Cross France et Territoires est une association de médiation qui travaille avec les différents interlocuteurs sur les territoires pour alerter sur certains enjeux peu ou mal pris en compte par les acteurs politiques et économiques.

Plan de l'exposé

1. Présentation de Green Cross France et Territoires
2. Retours d'expériences
 - Projet 1 – Gaz de schiste
 - Projet 2 – Production porcine en Bretagne
 - Projet 3 – Priorité de lutte contre les pollutions des eaux (« livre vert »)
3. Enjeux et perspectives

Conclusion

En perspective, N. Imbert a livré quelques réflexions sur la manière dont on pourrait utiliser les risques (selon le positionnement de Green Cross) et sur les outils mobilisables (soumis à la discussion des sous-groupes de l'après-midi).

Bénéfices attendus :

- » Une **gouvernance démocratique des risques**, dans la transparence, en rendant la logique d'analyse des risques accessible au plus grand nombre, en sortant du débat d'experts (toujours intéressants mais un peu difficiles d'accès) pour porter les enjeux du risque et être capable de les expliquer au moins dans un lycée, et idéalement à l'ensemble de la population.
- » **Aligner le levier financier avec les enjeux environnementaux et sociaux**. Il faut avoir une analyse des risques qui soit directement connectée au secteur financier : on se rend compte que les assureurs, les réassureurs et les banquiers commencent à s'approprier certains outils et c'est essentiel. Les travaux récents sur la biodiversité (notamment dans le rapport fait pour le Centre d'analyse stratégique) montrent qu'on peut aller beaucoup plus loin dans la prise en compte économique des enjeux environnementaux, et l'on voit également apparaître des travaux sur les enjeux sociaux et sociétaux. La question est de savoir comment on donne une valeur au risque, comment on la monétise.
- » **Faciliter l'épargne citoyenne et l'autonomie** en donnant les moyens aux populations d'être acteurs de leur territoire, y compris avec l'outil financier. Ce sont des choses qu'on arrive à faire avec beaucoup de succès au Ghana et en Bolivie ; on a la faiblesse de penser que de temps en temps les solutions du sud peuvent avoir des impacts très concrets pour favoriser l'innovation et l'entrepreneuriat au nord.

Les outils :

- » La question de **lier les modèles de risque et les modèles de maturité**, et de concilier à travers ça l'approche statique et l'approche dynamique évoquées en introduction par Alain Chabrolle.
- » **L'importance des approches contradictoires** : les missions, les orientations, la modélisation même des risques sont très différentes selon le point de vue où on se place. Par exemple les risques de sûreté nucléaire tels qu'ils sont vus par EDF ou par l'ASN ne sont pas les mêmes, la Cour des comptes a une vision différente sur les différents risques, et les militants de Greenpeace également. On pense qu'en ayant une approche contradictoire dès le départ en permettant aux différents points de vue de s'exprimer, on va voir apparaître quelque chose de beaucoup plus clair sur la manière dont on peut avancer ensemble et passer du discours aux actes concrets.
- » **Dires d'expert et incertain – méthodes de convergence**. Le point précédent suppose de travailler aussi vis-à-vis des dires d'expert (pour se demander quelle est la crédibilité, quel est le point de vue, quelle est l'orientation qu'on est capable de modéliser par rapport à un dire d'expert), sur la gestion de l'incertain et également sur la méthode de convergence, parce que si les approches qu'on propose mettent 5 ans à converger on ne sera pas dans le temps de l'action suffisamment rapidement pour avoir un impact sur les évolutions écologiques ou même sur les évolutions sociétales.

Questions / discussion

V. Boudières : On est clairement là sur des approches de conduite du changement peut-être un peu contre-culturelles mais qui sont transversales dans beaucoup de projets aujourd'hui. C'était aussi pour ça qu'on souhaitait que Green Cross intervienne et montre un peu comment on peut innover dans ce domaine.

B. Ledoux : Merci pour cet exposé. Comme vous êtes allé assez vite, forcément il y a des points que vous n'avez pas approfondis. Moi ce qui me manque un peu c'est le lien avec la décision politique finale, notamment par exemple l'approche par le dialogue contradictoire : quand on met autour de la table l'ensemble des acteurs parties prenantes, il y a quand même *in fine* une décision politique qui doit être prise. Comment se fait le lien entre ces approches, la mobilisation et l'écoute des non-experts et la décision politique finale sur des projets d'intérêt général ?

N. Imbert : C'est une question essentielle et malheureusement comme toute question essentielle il n'y a pas une réponse mais je vais apporter deux embryons de réponse, qui très modestement illustrent notre point de vue.

La première réponse est qu'il y a certains sujets sur lesquels on voit clairement émerger une ou plusieurs visions politiques. En tant qu'ONG et en tant qu'acteur du débat public, nous ne sommes pas dépendants d'une vision politique et nous avons en plus un élément de complexité supplémentaire, c'est que nous portons la vision de notre président fondateur Mikhaïl Gorbatchev, qui sur un certain nombre de sujets nous donne des orientations très précises, c'est le cas de la stratégie énergétique. Donc si on est dans une logique de vision politique claire et affirmée, là on a un cadre de débat qui est particulièrement riche pour avancer et pour arriver avec un point de vue dans le débat.

Il arrive aussi souvent que la vision politique soit de l'ordre du constat et que le monde des solutions soit beaucoup plus incertain, c'est le cas du projet qu'on mène actuellement sur la transition du modèle de production porcine en Bretagne, où tout le monde est d'accord sur le constat mais on n'a pas forcément une vision claire sur la manière d'en sortir.

Donc comme piste de travail j'ajouterais aussi les temps d'intervention, c'est-à-dire que les méthodes que je vous ai exposées permettent souvent de contribuer à construire une vision partagée entre les

acteurs politiques et les acteurs économiques et là on est bien dans un travail de pré-concertation. Ensuite en post-crise, on intervient justement parce qu'il y a eu une déconnexion entre la sphère politique qui portait le sujet et la société civile qui souhaite s'exprimer, c'est ce qu'on a vécu sur les gaz de schiste en France, et donc là, vu qu'on était dans une logique post-crise il fallait plutôt récupérer les choses que de travailler avec différentes visions.

1.3. Risques naturels, vulnérabilité, résilience et droit dans un contexte de développement durable

Valérie SANSEVERINO-GODFRIN (Centre de Recherche sur les Risques et les Crises – Mines Paris Tech)



» [Support de présentation en ligne](#)

Valérie Sanseverino-Godfrin est juriste et s'intéresse à la question du risque dans le droit, avec la particularité de s'interroger sur le degré d'intégration des concepts de vulnérabilité et de résilience dans le droit.

Plan de l'exposé

1. Les nouveaux paradigmes guidant la gestion d'un territoire soumis à de fortes contraintes environnementales
 - Contexte de développement durable
 - Emergence des concepts de vulnérabilité et de résilience
2. Les difficultés de mise en œuvre
 - Les difficultés juridiques
 - L'exemple de la basse vallée du Var (06)

Conclusion

Cet exposé a apporté un cadrage théorique sur la problématique du risque soutenable, ainsi qu'un retour d'expérience sur l'exemple de l'OIN Eco-Vallée.

Dans l'exemple de la basse vallée du Var², la liste des problématiques à traiter pour satisfaire cette perspective de développement durable en intégrant les problématiques de vulnérabilité et de résilience face aux risques montre la difficulté de concilier les différents intérêts en jeu :

- Urbanisation/risques naturels
- Urbanisation/préservation de l'environnement
- Urbanisation/pollution-nuisances-risques industriels
- Urbanisation/préservation de l'activité agricole
- Pollution-nuisances-risques industriels/préservation de l'environnement

Ces problématiques doivent être regardées d'un point de vue global pour prévoir un développement harmonieux et équilibré des territoires.

En conclusion, on voit bien toute la difficulté à intégrer ces différentes problématiques sur un territoire qui est relativement petit. On peut ajouter une difficulté supplémentaire pour faire coïncider les politiques publiques et les outils juridiques dans le secteur transfrontalier. A l'heure actuelle dans le domaine des risques naturels, seule la Directive Inondation de 2007 a été promulguée à l'échelle de l'Union européenne et il n'existe pas d'autre outil juridique commun à ce niveau pour le moment.

Questions / discussion

S. Menoni (Politecnico de Milan) : Est-ce que vous pouvez nous expliquer un peu mieux la différence entre droit public et droit privé au sujet du risque ?

² Ce cas d'étude est développé dans : Godfrin V., Rigaud E., Reghezza M., 2010, "Aménagement durable des territoires soumis à de fortes contraintes environnementales : enjeux et perspectives. Exemple de la vallée du Var (06)", Colloque *Aménagement durable des territoires méditerranéens*, 18-19 novembre 2010, Aix-en-Provence.

V. Sanseverino-Godfrin : Le droit privé s'intéresse à toutes les relations entre personnes privées et le droit public va s'intéresser aux relations au sein des autorités publiques et à leur relation avec les administrés. Qu'est-ce que ça implique en matière de risque ? En droit privé on va s'intéresser au droit des assurances et au droit de la responsabilité entre personnes privées. Sur les risques naturels on voit parfois émerger des contentieux sur des questions de résistance de la construction et donc sur la responsabilité des constructeurs (de l'architecte à celui qui réalise l'ouvrage). Du côté du droit public, on va s'intéresser aux mesures de prévention qui devraient être mises en place et aux autorités compétentes pour les mettre en place.

M. Fiquet (CG06) : Je pense que la basse vallée du Var est effectivement un bon exemple puisqu'il comporte une multitude d'enjeux et de contraintes, et aujourd'hui on est en plein dans ces réflexions pour dépasser les approches utilisées actuellement. Vous avez évoqué la gouvernance. On pourrait penser que justement le paysage est favorable pour qu'on avance sur ces sujets, puisque par exemple le Conseil général est porteur de la plupart des démarches sur cette basse vallée, étant à la fois opérateur Natura2000, porteur du SAGE, animateur et porteur des programmes d'action de lutte contre les inondations, et doit être futur gestionnaire du domaine public fluvial et gestionnaire des digues, donc entre lui et la métropole quasiment tous les pouvoirs sont concentrés, et malgré tout on est dans une situation où on a des approches très compartimentées.

Je travaille essentiellement sur le risque inondation et je vois qu'on est toujours sur ces schémas en ne faisant que de la « monoculture risque », alors qu'on voit bien qu'on est sur un territoire qui a des ambitions assez grandes, notamment d'être une vitrine en France et au-delà. On a du mal à sortir de notre carcan, lié aussi aux contraintes administratives. Dans le domaine de la lutte contre les inondations, quand on essaie de travailler sur des programmes de réduction des risques, on se heurte très rapidement à la rigidité d'autres réglementations sur la protection des espaces naturels ou la protection de la ressource, et il est difficile d'être innovant sur ces territoires.

On est en train d'élaborer un nouveau programme d'actions contre les inondations (dispositif PAPI), il s'agit d'un programme ambition à près de 70 M€, et on est un petit peu en avance sur la contrainte. Cette question de la réduction de la vulnérabilité et du développement de la résilience n'est pas une démarche volontariste. C'est un axe obligatoire de ce nouveau dispositif, et finalement quand on se réunit pour travailler ensemble, on se demande ce qu'on va pouvoir mettre dedans. Ça montre bien la difficulté à laquelle on est confrontée. On est toujours dans une logique de réduction de l'aléa, ça on sait bien faire et les ingénieurs peuvent même avoir des approches innovantes sur ces pratiques, mais par contre pour travailler sur la vulnérabilité et la résilience, pour l'instant on voit bien qu'on est très démuné. Alors on a des choses dans notre programme, puisque c'est obligatoire, mais « on rame un peu ».

De même que sur les analyses coûts/bénéfice, qui sont imposées dans le cadre du nouveau dispositif – on ne le fait pas du tout parce que c'est un territoire éco-exemplaire mais parce que c'est obligatoire – on voit bien la limite de ces approches, puisqu'on a des approches purement économiques qui comparent des coûts de dommages à des coûts de travaux, mais c'est très partiel aussi et ce n'est pas du tout satisfaisant. Donc j'espère qu'on aura l'occasion au cours de la journée de voir quelles sont les pistes à développer et les outils sur lesquels on pourrait échanger.

B. Ledoux : Je voudrais faire le parallèle avec une autre Opération d'Intérêt National (OIN) qui se déroule dans le Val de Marne, qui est un projet également très ambitieux, quasi intégralement en zone inondable. Pour l'avoir regardé de près puisqu'on m'avait demandé d'intervenir en tant que personne extérieure, ce qui m'a beaucoup impressionné est qu'on a pris la décision politique de faire du renouvellement urbain sur ce territoire, avec des objectifs très précis dans les 20 ans qui viennent : 1000 emplois créés par an et 3000 habitants nouveaux sur le territoire en zone inondable ! Cette décision politique a été prise par l'établissement public d'aménagement qui regroupe l'Etat et

les collectivités, et à partir du moment où la décision politique est prise, des appels d'offres sont confiés à des architectes, à des urbanistes, à des paysagistes et à des hydrauliciens, pour dire « on est en zone inondable, voilà quel est le projet urbain validé politiquement, qu'est ce que l'on fait pour réduire au maximum le risque ? ». On peut être d'accord ou non pour continuer à mettre des gens dans les zones inondables, je ne vous donnerai pas mon opinion personnelle, mais ce que j'ai apprécié dans cet exercice est que la commande politique et la décision politique sur ce territoire étaient claires. Si on avait fonctionné à l'inverse en regardant quelles sont les contraintes et en cherchant ce qu'on pourrait faire sur ce territoire, on y serait encore ! Encore une fois je vais un peu à l'encontre de mes convictions personnelles, mais je trouve que la méthode est intéressante et finalement elle est stimulante parce qu'elle produit de l'innovation en terme de réflexion urbaine et architecturale sur des zones à fortes contraintes environnementales dont les inondations.

V. Sanseverino-Godfrin : Pour rebondir, l'OIN "Eco-vallée" s'inscrit dans la même perspective, c'est un projet politique. Si l'on regarde chronologiquement la manière dont les choses se sont enchaînées, on voit bien que c'est une décision politique forte, qui allait à l'époque à l'encontre de la DDE, qui était fortement opposée à l'urbanisation de la basse vallée du Var du fait notamment des retours d'expérience des inondations de 1994 et donc avait une vision du Plan de Prévention des Risques extrêmement restrictive, où toute la basse vallée était en zone rouge, inconstructible. L'OIN est arrivé et on a introduit le PAPI justement pour rendre la vallée urbanisable. Effectivement, chacun a ses convictions sur la question de savoir s'il faut ou non urbaniser des zones qui sont exposées à des risques. Il est vrai que ça stimule l'imagination parce que d'un point de vue juridique, le risque est connu, donc il y aura forcément en cas de problème une mise en jeu de la responsabilité des autorités publiques, parce qu'il y a des événements qui se sont déjà produits, donc « on ne peut pas se loupier » sur la question de l'urbanisation.

T. Arborino (Etat du Valais, Suisse, ingénieur pour la protection contre les crues du Rhône) : Je trouve le dernier exemple très intéressant par rapport à la question de savoir pourquoi cette politique de gestion des dangers naturels n'est pas directement intégrée, c'est ce que vous disiez au début, et aussi par rapport à la question de savoir si la gestion du risque est une question de spécialiste ou pas. La science du risque est une discipline neuve, c'est quelque chose de très récent et finalement on a peu de recul dessus. En Suisse comme en France et en Italie, on a forgé des outils qui sont très contraignants, parfois dogmatiques, et aujourd'hui on doit faire le rapprochement entre ces outils et les volontés de développement territorial, ce qui revient finalement à passer du danger au risque, puis qu'à mon sens le danger est une notion d'ingénieur, de spécialiste et le risque suppose déjà la pesée d'intérêt politique. Et justement si on a une analyse qui montre que volontairement on veut développer certaines zones, on peut aller à l'encontre du dogme habituel qui interdit la construction en zone de danger parce que l'enjeu territorial est tellement fort, la volonté politique tellement claire, qu'à ce moment là on demande à l'ingénieur non plus d'interdire, c'est-à-dire de respecter la règle stricte, mais de trouver des solutions pour faciliter la construction et minimiser le risque. Cette évolution nous on la sent petit à petit côté suisse, et c'est à mon sens la bonne solution, où finalement le tout s'intègre dans une politique supérieure qui est celle d'aménagement du territoire, qui reste pour moi la procédure mère de toutes ces procédures de gestion des dangers.

V. Sanseverino-Godfrin : J'ajouterais que c'est quelque chose qui est lié à notre culture juridique du vieux continent. Les anglo-saxons ont une approche complètement différente par rapport au risque, ils sont dans une vision libérale, c'est-à-dire que la règle c'est l'autorisation et la liberté de faire, l'exception c'est l'interdiction, mais en contrepartie il n'y a pas d'engagement de la responsabilité des autorités publiques. En clair, il n'est pas interdit de construire dans des zones à risques, en revanche la personne prend sa propre responsabilité d'assurer sa sécurité et ne compte pas sur les autorités, et donc ça les places dans une perspective radicalement différente. En France, pendant

très longtemps on a eu une vision très paternaliste, « l'administration qui prend soin de ses administrés », et donc dès lors qu'elle faillit on engage sa responsabilité. Les choses ont changé et continuent de changer. Par exemple, la loi du 22 juillet 1987 a introduit le droit à l'information, c'est-à-dire qu'on donne aux autorités publiques l'obligation d'informer le public en matière de risque, mais en même temps en contrepartie c'est le devoir de s'informer en matière de risque. Donc un équilibre est en train d'être trouvé entre le rôle des autorités publiques et le rôle de tout un chacun en matière de sécurité. Peut-être qu'on n'ira pas jusqu'au système libéral à l'anglo-saxonne, mais en tout cas il y a de plus en plus une tendance à responsabiliser les personnes, et j'en veux pour preuve la jurisprudence des tribunaux administratifs, qui mettent systématiquement en balance le comportement de l'administration et le comportement de l'administré et établissent des pourcentages de responsabilité, donc ils regardent aussi comment la victime s'est comportée par rapport à son obligation de se mettre en sécurité.

R. Pozzani (consultant transfrontalier, région Ligurie) : Trois questions : 1) En cas de problème, qui paye ? 2) Dans le cas où des constructions publiques ou privées engendrent un nouveau risque en aval qui n'existait pas avant cette intervention, qui paye ? 3) Une question générale : est-il plausible de relier très strictement la valeur du bâti au niveau d'exposition au risque, et que ce soit au niveau du prix de l'immobilier et pas seulement de la communication qu'on déclare l'exposition, car il arrivera un jour ou l'autre la situation où quelqu'un devra payer, donc pourquoi ne pas le dire ? Pourquoi ne pas transposer les informations sur la qualité des produits qu'on trouve dans les supermarchés pour les bâtiments ?

V. Boudières : Faute de temps ces questions sont renvoyées aux sous-groupes de l'après-midi.

2. Témoignages d'expériences et d'opinions (élus, gestionnaires, experts...)

2.1. Collège des décideurs / élus

2.1.1. Mme Fabrizia DERRIARD (Maire de Courmayeur)

Mon témoignage ne porte pas sur la planification de l'aménagement du territoire mais sur le risque dans le cas où il y a déjà des enjeux existants. Le changement climatique entraîne des risques naturels très importants sur des villages, quartiers, habitations habités... Cas intéressant car on observe des changements très rapides à la fois des conditions naturelles (changement climatique), mais aussi des actions que les administrateurs doivent mettre en place.

On ne peut pas « contrôler » les risques naturels, à la différence des risques de pollution par exemple où on peut agir pour réduire le risque « à la source ». Dans les cas des risques naturels, bien souvent on ne peut guère agir sur la menace. L'intervention de l'homme est très limitée, « *c'est un risque qui est au-dessus des personnes* ». De notre expérience, je retiens deux éléments :

1. Le niveau de développement des indications légales en Italie concernant la prévention est très en dessous de celles concernant la protection et la gestion de crise. C'est un grand problème d'agir dans un cadre normatif inexistant (et non pas obscur !). Chaque maire est livré à lui-même pour affronter ce problème au mieux.
2. La culture de la prévention. En post-catastrophe, il y a des réactions spontanées de la population et des décideurs. En phase de prévention, il n'y a aucune sensibilité, ce qui est un obstacle à l'action publique, par exemple pour construire des ouvrages de protection.

Un des problèmes résulte de l'écart entre les connaissances disponibles sur les risques et la capacité de protection. On dispose souvent d'études géologiques qui déterminent le phénomène, le niveau de danger mais parfois la technique n'arrive pas à proposer des ouvrages qui répondent aux spécifications. On peut diminuer le risque mais il est souvent impossible de l'annuler. Donc les personnes exposées doivent connaître l'existence du risque. Dans notre système libéral, c'est important de prendre en compte cette réalité. Pour l'instant, cette information est intégralement à la charge des administrateurs. Mais pour nous, avec la législation italienne, ce n'est pas encore possible de tenir un discours du type « *ici il y a un certain niveau de risque (quantifié), tu es informé, si tu décides de rester c'est en connaissance de cause* ».

Autre thème : le coût des ouvrages de protection. Sur des régions de montagne comme la Vallée d'Aoste, on est abreuvé d'études qui estiment les différents risques, mais en face au niveau financier, on n'a pas les ressources pour seulement le diminuer. D'où la nécessité de prioriser les interventions dans la liste des cas de risque. On doit faire des choix avec les connaissances disponibles, avec le risque de se tromper, selon l'évolution du phénomène.

Pour l'aspect environnemental, les ouvrages de protection sont souvent des ouvrages très lourds (béton...) qui pèsent beaucoup sur l'environnement. Quelle est la limite entre la conservation de l'environnement et la sécurité du citoyen (/acceptation du risque) ?

On a beaucoup progressé sur la compréhension des phénomènes, la planification du territoire (constructibilité...) mais ce qui va peser très lourd sur des régions de montagne comme la vallée d'Aoste c'est l'impact des risques sur les enjeux existant. C'est pour cette question des populations exposées que l'acceptation du risque est une question essentielle. Sinon, on va finir par édifier un gigantesque mur en béton au pied du Mont Blanc pour stopper les avalanches... C'est impensable, donc il faut absolument trouver des limites liées aux hommes et à leurs activités.

2.1.2. Mr Francesco PUMA (Secrétaire général de l'Autorité de bassin du Pô)

Question (Vincent Boudières, PARN) : « Depuis 2006, le plan de gestion du Pô affiche de nombreux points sur la question de l'environnement dans la gestion du risque. Où en est-on en 2011 ? »

Francesco Puma travaille depuis plus de 30 ans dans le domaine des risques naturels, ayant commencé à exercer en 1978, « juste avant les événements très importants qui se sont produits dans les Alpes piémontaises ». Suite à de tels événements catastrophiques, la question s'est posée de savoir si l'on pouvait prévoir les catastrophes naturelles. Au début on pensait que c'était un problème technique et qu'il suffirait pour prévenir les risques de faire des cartes d'inondations puis de les transférer aux architectes et aux gestionnaires des territoires. Mais il ne suffit pas de fournir des informations, il faut faire quelque chose en plus !

En travaillant sur les risques et sur la dangerosité des phénomènes, on s'est rendu compte que le risque est une fonction très complexe : « en tant que géologue, je me suis rendu compte qu'il fallait aussi prendre en compte la sociologie des risques, car il s'agit d'un problème intergénérationnel : on transfère les risques dans l'espace et dans le temps et, comme dans le domaine financier, ces leviers conduisent à multiplier le risque ». La réduction des risques pose ainsi des questions de justice sociale, et de limitation des libertés. On est donc arrivé au paradigme de la complexité.

Tout ceci pose des problèmes pour passer à la pratique. Il nous faut des outils opérationnels efficaces. En Italie, la « Loi de défense du sol » a été mise en place à partir de 1989 pour protéger les biens du territoire, et tout ça est donc discuté depuis plus de 20 ans. On est progressivement passé à la conception des bassins versants en tant que système et on a mis en place des plans d'action à l'échelle du bassin, mais « on a encore des choses à faire » pour améliorer l'efficacité de nos dispositifs de gestion.

Suite aux événements très importants qui se sont produits sur le Pô en 1993/1994, une cartographie du fleuve a été mise en œuvre avec une approche fonctionnelle, puis les plans en découlant ont été approuvés, mais on a eu d'autres inondations entre temps. Ces événements ont conduit à prendre en compte d'autres aspects des phénomènes liés aux risques hydrauliques et géologiques et à les inscrire dans les plans locaux d'organisation du sol, dans les plans départementaux et même dans certains plans régionaux. Certaines choses ont été imposées d'en haut (Autorité de bassin) dans le passage aux risques. « On court le risque que quelque chose se perde ».

Les directives de 2006/2007 en matière de planification imposent de relier le plan de qualité des eaux avec le plan de sécurité. Les problèmes sont souvent conflictuels, car d'un côté la sécurité impose de faire des choses et de l'autre l'environnement impose de ne pas intervenir ou de faire différemment, et il faut donc gérer les conflits.

Un autre apport consiste à faire avec l'implication des citoyens. Un planificateur fait les plans, puis les présente aux politiques, or « le modèle européen impose de discuter d'abord et de faire ensuite ». C'est pourtant l'occasion d'expliquer les enjeux et les objectifs de la planification, pour mieux la partager.

On a des marges de manœuvre dans le domaine de la microéconomie (« on peut y arriver ») et dans la macroéconomie (un peu laissée de côté). Pour une gouvernance adéquate, il faut impliquer les citoyens et les porteurs de projet, car chacun à son niveau est très utile. On a donc essayé d'impliquer le plus grand nombre de personnes et d'institutions. Mais à la fin les problèmes étaient de nature non pas technique mais politique (par ex. pour savoir si on doit financer X ou Y...).

Le développement censé nous amener vers le bonheur et la richesse rend la vie difficile aux politiques, qui doivent aller sur le terrain pour annoncer : « les ressources du territoire, c'est terminé ! ». Les techniciens, qui contrairement aux politiques ne se font pas élire, ne sont pas aussi bien vus. Or il revient aux politiques de dire : « j'ai un problème, je vous l'explique à vous citoyens, voilà ma capacité à des scénarii pour le futur... ». De ce point de vue, la directive est un stimulus...

Et puis il y a toute une série de questionnements sur les territoires, par exemple, est-ce que le problème de l'augmentation des risques ne concerne que la dangerosité ? Si l'on examine les évolutions sur une période de 250 ans par exemple, on voit que c'est la vulnérabilité qui a changé. A ce titre, et en termes comparatifs, il faut prendre en compte le fait que l'Italie a une densité de population plus forte que la France.

Le développement de l'urbanisme s'est fait à un moment où on connaissait peu ou mal ces aspects [par ex. en matière de risque sismique...], et il faut une réflexion très importante pour requalifier les centres urbains, la priorité étant de réduire le risque. On sait construire rapidement et nous essayons de construire de façon plus sûre, il faut qu'on introduise des innovations technologiques dans la construction des bâtiments.

2.1.3. Mr Florian DROUET (Maire de Tours-en-Savoie, Vice-pdt de la comcom d'Albertville et du syndicat Arlysère qui gère le SCOT)

En France, la gestion du risque au niveau communal dans le cadre du développement durable relève de 4 volets essentiels.

1° volet : Les ouvrages de protection (gestion immédiate du risque)

Le financement de la protection est pris en charge par l'Etat, la région et la commune. Tours (900 habitants) cumule différents risques : inondations, glissement de terrain, chutes de blocs, avalanches, risque technologiques (barrages³ et TMD⁴). Les petites communes comme Tours ne peuvent pas financer seules la protection, ce qui pose le problème de la gestion soutenable du risque. Heureusement l'Etat les soutient, avec l'ONF (maintien du tissu forestier, qui fournit aussi des forêts de protection à long terme / risque avalanche) et le RTM (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre des ouvrages). Dans les années 1950-60, l'Etat a financé une quinzaine de barrages. La protection de cette commune de 900 habitants a coûté plus de 2,5 millions d'euros en 15 ans, 500 000 € pour le budget communal.

2° volet : l'urbanisme

Les documents d'urbanisme en vigueur sur la commune de Tours sont le PLU et le SCOT, et un PPR est en cours de réalisation pour limiter et interdire la constructibilité dans les secteurs les plus dangereux.

3° volet : l'éducation et la sensibilisation de la population aux risques.

Plusieurs communes⁵ se sont regroupées en un syndicat (Arlysère) qui gère différentes compétences mutualisées, comme le secours hélicoptérés, la prise en compte du risque ou la création de documents destinés à la population). Par exemple, le DICRIM distribué en 2009 à l'ensemble de la population du territoire d'Arlysère (45 000 habitants) présente l'ensemble des risques de manière simplifiée et précise le comportement à adopter pour chacun d'eux.

4^e volet : l'aspect éducatif

Dans le cadre de la prévention, le syndicat Arlysère a financé une plaquette d'information et un sentier thématique financé par l'Etat, la région Rhône-Alpes et la commune a été récemment mis en place pour sensibiliser les scolaires, dans une perspective de développement durable. Une quinzaine de panneaux informatifs (temps de la visite : ~1,5 h) présentent tous les types de risques

³ Tignes et Roseland

⁴ Présence d'une ligne ferroviaire qui emmène des produits chimiques dans la vallée de la Tarentaise.

⁵ Communes autour d'Albertville, Ugine, de la vallée de la Tarentaise, du Beaufortin et du val d'Arly.

naturels et technologiques (y compris le risque nucléaire induit par la centrale du Bugey, pourtant assez éloignée). Ce sentier thématique permet à la fois de faire visiter les ouvrages réalisés au cours des 20 dernières années et de comprendre comment sont survenus les risques qui ont affecté la commune, par exemple l'augmentation spectaculaire des avalanches, des glissements de terrain et des inondations consécutifs aux déboisements massifs dans la basse vallée de la Tarentaise entraînés par le développement des forges au 19^e siècle, Une deuxième série de catastrophes a été liée à la lutte contre les friches dans les années 1910, avec l'introduction de 900 moutons venant de Provence, qui ont entraîné le même effet.

5^e volet : la gestion de crise et de l'après crise

L'initiative des communes de se regrouper a permis de choisir ensemble une politique et de mettre en place des outils qui offrent la possibilité de une alerte simultanée des 45 000 habitants en 10 minutes. Chaque maire a un numéro d'urgence pour donner l'ordre d'évacuation zone par zone.

2.1.4. Questions / discussion

V. Boudières : Après ces exposés précis sur les univers de contraintes dans lesquels les décideurs évoluent, mais aussi comme l'ont montré les derniers exposés, des marges de manœuvre possibles dans une approche durable, y a-t-il des questions ?

A. Mignotte : Une remarque : il me semble que les interventions des personnalités politiques sont assez bien en écho avec les nôtres par rapport à la question (qui me préoccupe et que je vois émerger sur des problématiques que je connais mieux comme le tourisme et les transports) du rôle, du statut et de la reconnaissance de l'expert ou du spécialiste et des dires et des savoirs qu'il produit. J'ai l'impression qu'au-delà de la question de la gouvernance, plus spécifiquement sur la question du risque, comme sur celle des transports, avec l'avènement du développement durable, de la concertation, de la participation, on essaie de renouveler notre façon de voir ces problématiques, de manière plus transversale et globale. Le risque est qu'on perde la spécificité, la technicité et la précision de certains savoirs totalement indispensables, nécessaires et fondamentaux. Par exemple, dans de nombreuses réunions, on n'a plus de spécialistes des transports, mais on a des gens qui, à force d'en entendre parler, se construisent une petite culture sur les questions de transports et de mobilité. On n'a donc plus d'hyper-spécialistes (des gens qui savent ce que c'est que de mettre un train sur des rails, de transporter des personnes ou des marchandises, etc.) et globalement, la problématique et les enjeux sont un peu tirés vers le bas.

Ce que j'ai entendu ce matin me fait penser à ça, notamment lorsqu'on a tendance à pointer du doigt les dires d'experts, les spécialistes (« *parfois il y en a assez, parfois il y en a trop, on ne les comprend plus...* »). Je dirais qu'il faut des spécialistes, qu'il en faut énormément et peut-être même encore plus. La question est bien plus de les garder et de mieux les associer aux instances de décision dans différents types d'outils et de politiques publiques.

À vous entendre, j'ai l'impression vous êtes confrontés aux mêmes questions quasi épistémologiques dans la science du risque et la science politique au sujet de la place de l'expert et du spécialiste.

F. Puma : Il faut faire des recherches pour approfondir la connaissance des relations de cause à effet, mais aussi transférer les résultats rapidement. On a besoin de gens compétents qui puissent examiner les problèmes dans tous leurs aspects (par exemple pour identifier les zones à risque). Mais si on ne traite pas le problème de la différence entre la perception du risque et le risque tel qu'il se produit, on n'atteindra pas les objectifs prévus dans la planification, et la planification même bien faite reste dans l'intention. Donc il faut approfondir les connaissances et exploiter au maximum les possibilités ouvertes par les nouvelles technologies et les nouvelles théories, mais aussi donner un certain corpus à ce paradigme très complexe. Il faut changer complètement d'orientation : « *on ne*

fait pas la paix en faisant la guerre ». Le risque est qu'avec la diminution des dépenses, on néglige des choses importantes. Des événements supérieurs aux événements connus peuvent toujours se produire dans 1, 10, 100 ou 1000 ans...

F. Derriard : Je suis d'accord avec le fait qu'il ne faut pas diminuer les dépenses, car il en va de la sécurité des citoyens, mais il faut aussi trouver des limites. On dit « nous faisons tout ce que nous pouvons faire du point de vue humain, avec les limites liées aux ressources et aux connaissances scientifiques disponibles ». On a des instruments législatifs qui imposent la sécurité, mais il faut des limites, et il faut un changement culturel radical pour aller vers un développement soutenable...

2.2. Collège des gestionnaires / techniciens

V. Boudières : La question générale est la même : « aujourd'hui, dans le domaine de la gestion des risques notamment liés aux réseaux ou en matière de risques sur un territoire, est-ce que ces questions de durabilité sont intégrées techniquement dans vos pratiques ? »

2.2.1. Tony ARBORINO (Canton du Valais – Service des routes et cours d'eau)

Par rapport à ce qui a été dit ce matin et aux objectifs des discussions de cet après-midi, il est important de prendre conscience que c'est non seulement la population qui doit changer de paradigme en admettant le risque, mais aussi les spécialistes du danger, qui doivent admettre qu'on doit analyser de manière plus fine le danger et le risque et que l'on doit abandonner certains principes directifs beaucoup trop contraignants.

C'est à nous, en tant que spécialistes du risque, de faire le pas et le lien entre le politique et le danger, car personne d'autre que nous ne peut faire ce travail et si ce n'est pas nous qui le faisons, on va se retrouver dans la situation qu'on a évoquée par Alexandre Mignotte au sujet des transports (cf. § 2.1.4.), où finalement ce sont des non-spécialistes qui vont prendre des options techniques et dommageables.

Dans la plaine du Rhône valaisan (en amont du lac Léman), qui constitue LE pôle de développement du Valais, plusieurs milliards de francs suisses ont été investis dans les infrastructures au cours de ces 50 dernières années. Ce secteur est menacé par des inondations du Rhône, qui pourraient provoquer environ 10 milliards de francs suisses (7 milliards d'euros) de dégâts. Toute la plaine est concernée par des dangers avec une intensité importante, de l'ordre de 2 à 4 m de profondeur d'eau.

Les directives en la matière sont claires : à partir de 2 m il s'agit d'un danger élevé avec risque de mort, et la règle qui prévaut c'est l'interdiction de bâtir. Cette règle nous amènerait à bloquer la construction sur 1000 Ha de zones à bâtir. Autant dire qu'il n'y aurait plus aucun développement économique possible dans les 30 années prochaines, soit le temps qu'il nous faudra pour assurer la sécurité de ces secteurs.

Face à ça, je pense que le spécialiste des dangers doit se reposer la question de dangerosité et peut-être affiner ce risque majeur, pour aller dans le sens aussi de ce que demandaient les présidents de communes confrontés à la difficulté de choisir des priorités, et de se reposer la question de prioriser, à l'intérieur des zones de danger élevé, avec des sous-classes de dangers. C'est ce que j'ai proposé, en faisant la distinction entre le danger rapide et le danger lent⁶ :

⁶ Cf. Actes du Expert Hearing AdaptAlp : www.risknat.org/adaptalp/expert_hearing_wp6/proceedings/04_T-Arborino.pdf

- le danger rapide face à une rupture de digue pouvant causer des décès concerne 20% de ces surfaces : la règle est alors l'interdiction de bâtir ;
- mais sur 80% des surfaces on a affaire à un danger lent, qui se propage avec plusieurs heures de délai, et là le système d'intervention d'urgence est un palliatif intéressant pour diminuer le risque et mettre en sécurité les personnes, et en renforçant les nouveaux bâtiments on diminue aussi le risque de dégâts matériels.

Finalement, en proposant une alternative à l'interdiction brute, on a ouvert une porte. On a proposé aux politiques, qui ont accepté avec bienveillance cette proposition, de permettre la construction en danger élevé, en mettant plusieurs conditions, dont les plus importantes sont (1) le renforcement des nouveaux bâtiments et (2) l'évacuation d'urgence des personnes.

Ça nous a permis d'aller dans le sens de la culture du risque, de sensibiliser les gens, puisque pour faire cette mise en conformité pour l'intervention d'urgence, les communes doivent faire elles-mêmes leur évacuation. Aujourd'hui on a des dizaines de communes par an qui doivent évacuer leur population, et qui de nouveau sont sensibilisées au risque. Ça permet d'améliorer la situation sur le bâti existant et non seulement de bloquer quelques nouvelles habitations dans la plaine.

Voilà un exemple des voies intermédiaires que doivent développer à mon sens les spécialistes du risque.

2.2.2. Valentin LE BIDAN (Conseil général de l'Isère – des routes)

Mon service gère 55km de routes départementale. La consigne à ma prise de poste a été de passer d'un mode de gestion curatif – après événement – à un mode de gestion préventif. C'est ce que l'on s'attache à développer, comme sur l'exemple des gorges de la Bourne, dans le massif du Vercors.

Il s'agit d'un itinéraire de 22 km soumis à des risques rocheux importants, qui a connu notamment 2 accidents mortels en 2004 et 2007. Pour quantifier l'aléa responsable de ce risque, nous avons fait appel en maîtrise d'œuvre à plusieurs bureaux d'étude : une section, que nous avons estimée à 3 millions d'euros de travaux, a été chiffrée après étude à 12 millions d'euros par l'un des BE, réputé expert au niveau national, sachant que notre commande était d'arriver à un niveau de risque moyen – ce qui est difficile à définir et devait être discuté avec le BE. En nous penchant sur leur méthode, nous avons été amenés à la contester par écrit, en arguant qu'ils avaient une approche trop sécuritaire – ils voulaient sécuriser la route comme on sécurise un hôpital. Ils ont répondu qu'ils ne souhaitaient pas que le maître d'ouvrage fasse de l'ingérence, ce que nous avons été forcés d'accepter (nous ne pouvions pas « leur tenir le stylo », il s'agissait d'un dire d'expert). Nous avons donc étudié en détail leur rapport, ce qui a duré un an ; nous avons pointé des contradictions entre la méthode et les résultats affichés – ce travail aurait pu être réalisé par un ingénieur de niveau licence : au bout du compte nous avons réduit le coût à 4 millions d'euros, en conservant la méthode, mais en pointant les contradictions notamment sur les hypothèses, qui étaient très défavorables.

Pour conclure, nous avons besoin d'experts, de spécialistes, mais qui doivent pouvoir être mis en contradiction. Je pense que ceux qui travaillent avec les experts doivent intégrer eux-mêmes une certaine expertise, pour pouvoir discuter pied à pied avec eux.

Un peu plus loin dans le même secteur, un autre itinéraire est aussi soumis à des aléas rocheux, pour lesquels nous disposons d'un diagnostic poussé, mais avec un enjeu bien moindre – 200 véhicules / Jour – En nous appuyant sur la jurisprudence, nous avons proposé aux élus de ne pas faire de travaux, en expliquant que l'enjeu ne vaut pas le coût. Les implications ne sont pas les mêmes, mais la démarche est du même ressort.

2.2.3. Nicolas POLLET (SNCF – Direction de l'ingénierie)

Le contexte actuel est un peu compliqué.

Dans le secteur ferroviaire, le maître mot a toujours été la sécurité. Si on lance un train sur sa voie, c'est qu'il n'y a aucun obstacle et qu'il arrivera à destination : intégrer les risques naturels à cette vision des choses est donc un assez difficile. Historiquement, à partir des données analysées, les phénomènes naturels causent 2 à 3 déraillements par an et une dizaine de cas de dommages matériels, pour environ 10 000 trains circulant chaque jour sur le réseau. Jusqu'à la fin des années 90 la SNCF – Société Nationale de Chemins de Fer - était maître de l'ensemble du réseau, le gérait et avait la responsabilité pleine et entière de ce qui s'y passait ; elle assumait le fait qu'il y ait des problèmes dus aux risques naturels, problèmes de régularité et de sécurité.

Depuis a eu lieu la création de RFF – Réseau Ferré de France -, qui est gestionnaire et responsable de ses infrastructures, et de l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire, qui fixe des objectifs, regarde les indicateurs en terme de sécurité et n'accepte pas ces 2 à 3 déraillements par an. Nous changeons donc de perspective et investissons énormément de moyens pour évoluer vers la notion aberrante du « risque zéro », qui est la vision ferroviaire de la sécurité. Cela signifie, simplement pour gérer les problèmes de chutes de blocs, 2 milliards d'euros à investir ; il faudrait quasiment du jour au lendemain passer d'une situation « aucune paroi confortée » à « tout conforté », avec une menace pour les experts et techniciens, s'ils n'arrivent pas très vite à réduire le nombre de déraillements et dommages, de légiférer pour obliger à atteindre un niveau de performance. On se rend compte de l'aberration de ce système, compte tenu des moyens qu'il faudrait mettre en place alors qu'actuellement on ne dispose déjà pas des moyens pour entretenir un réseau vieillissant sur lequel les clients, les Conseils Généraux ont également des objectifs attendus de régularité, de performance.

Voilà notre difficulté, et les interventions précédentes des décideurs rejoignent bien notre problématique.

Pour illustrer, je parlerai de la ligne du Haut Bugey, ouverte il y a un an, qui permet de rallier Paris à Genève en 3h05'. Le projet était un peu inédit de faire passer une ligne TVG sur une voie unique dans un contexte de montagne... Nous avons mis en place sur quasiment tout le linéaire des filets détecteurs de rochers (principe : lorsqu'un bloc tombe il sectionne un fil qui déclenche des signaux lumineux qui arrêtent les trains avant la zone concernée) ; mais comme subsistait le risque qu'un bloc tombe au moment où le train passe, le niveau de sécurité n'était pas encore acceptable et l'ensemble a été doublé d'écrans de filets pare-blocs. RFF adopte le principe de « la ceinture et les bretelles », c'est-à-dire un double investissement pour atteindre un niveau de protection qui se rapproche de l'optimal. Le problème est qu'aujourd'hui cette ligne tend à être affichée comme étant le standard de sécurité, ce qui signifierait qu'il faudrait atteindre ce niveau pour l'ensemble du réseau ferré ; or il y a 2000 km de parois rocheuses le long du réseau : atteindre ce standard partout n'est économiquement pas tenable

2.2.4. Questions / discussion

N. Humbert : Nous avons entendus des propos très intéressants sur le fait que les frontières sont en train de bouger. Avez-vous constaté du côté des assureurs ou des partenaires financiers classiques une prise en compte qui évolue ou en est-on encore aux prémices ?

V. Lebidan : Les bureaux d'étude avec lesquels nous travaillons paient entre 7 et 13% d'assurance. Ils interviennent à un très petit niveau par rapport aux chantiers sur lesquels nous les faisons intervenir

(entre 100 et 200 000€ pour des montants de travaux pouvant atteindre 15 millions€), ce qui fait qu'aujourd'hui nous payons des travaux pour payer les assurances de nos bureaux d'étude...

J.D. Rouiller (canton du Valais) : A propos des assurances, cela fait maintenant 25 ans que je m'occupe de dangers naturels en Valais, notamment de dangers géologiques – chutes de pierres, glissements de terrain. Nous avons des cartes de danger depuis 10 ans déjà, qui sont connues. Depuis 10 ans, aucun assureur ne m'a jamais contacté pour savoir s'il fallait des mesures particulières pour construire dans une zone jaune ou bleue : aucun intérêt de leur part.

R. Pozzani : Je voudrais plutôt apporter une réflexion : M. Arborino a dit qu'interdire la construction revient à interdire le développement ; pourquoi ne pas bâtir sur les anciennes constructions ? Ainsi on n'empiète pas sur de nouveaux terrains et on pourrait améliorer la qualité des bâtiments.

T. Arborino : Nous avons besoin à échelle de temps rapide, dans les 10 prochaines années, d'étendre les zones construites du fait de l'explosion démographique ; ce que vous suggérez est intéressant, mais sur des échelles de temps plus longues. Les décideurs politiques doivent peser les intérêts, se demander s'ils ont besoin de quelque chose à court terme, s'ils ont une souplesse territoriale face aux dangers, sachant que de toute façon il y a des échelles temporelles plus longues, qui sont la protection, objectif premier car la gestion du territoire ne suffit pas, et aussi la densification du bâti et/ou la restructuration de zones de friches industrielles ou autre.

Ph. Raviol (DREAL RA) : Ces analyses ne sont-elles pas des analyses de poursuite de tendance ? Quand on parle de développement durable, on remet bien en question l'analyse des tendances. Actuellement un certain nombre de courbes sont à la hausse, et si on ne fait que les projeter on est sur un développement systématique et exponentiel des zones potentiellement urbanisées. N'y a-t-il pas plutôt un travail de prospective à réaliser pour analyser les besoins ?

T. Arborino : Votre remarque est tout à fait juste, il faut redouter la spirale infernale d'extension des zones à bâtir. En fait pour être plus précis, nous permettons la construction, dans les conditions que j'ai citées, dans les zones actuellement en zone à bâtir ; par contre on ne permet pas d'extension de zones à bâtir, il n'y a aucun compromis pour nous sur de nouvelles surfaces. Il est plus pertinent à notre sens d'autoriser la densification du bâti existant, qui n'implique pas de changement en matière de risques. En tant que spécialiste nous devons garder cette volonté de d'abord empêcher le risque par la non mise en danger des personnes.

2.3. Collège des experts / spécialistes

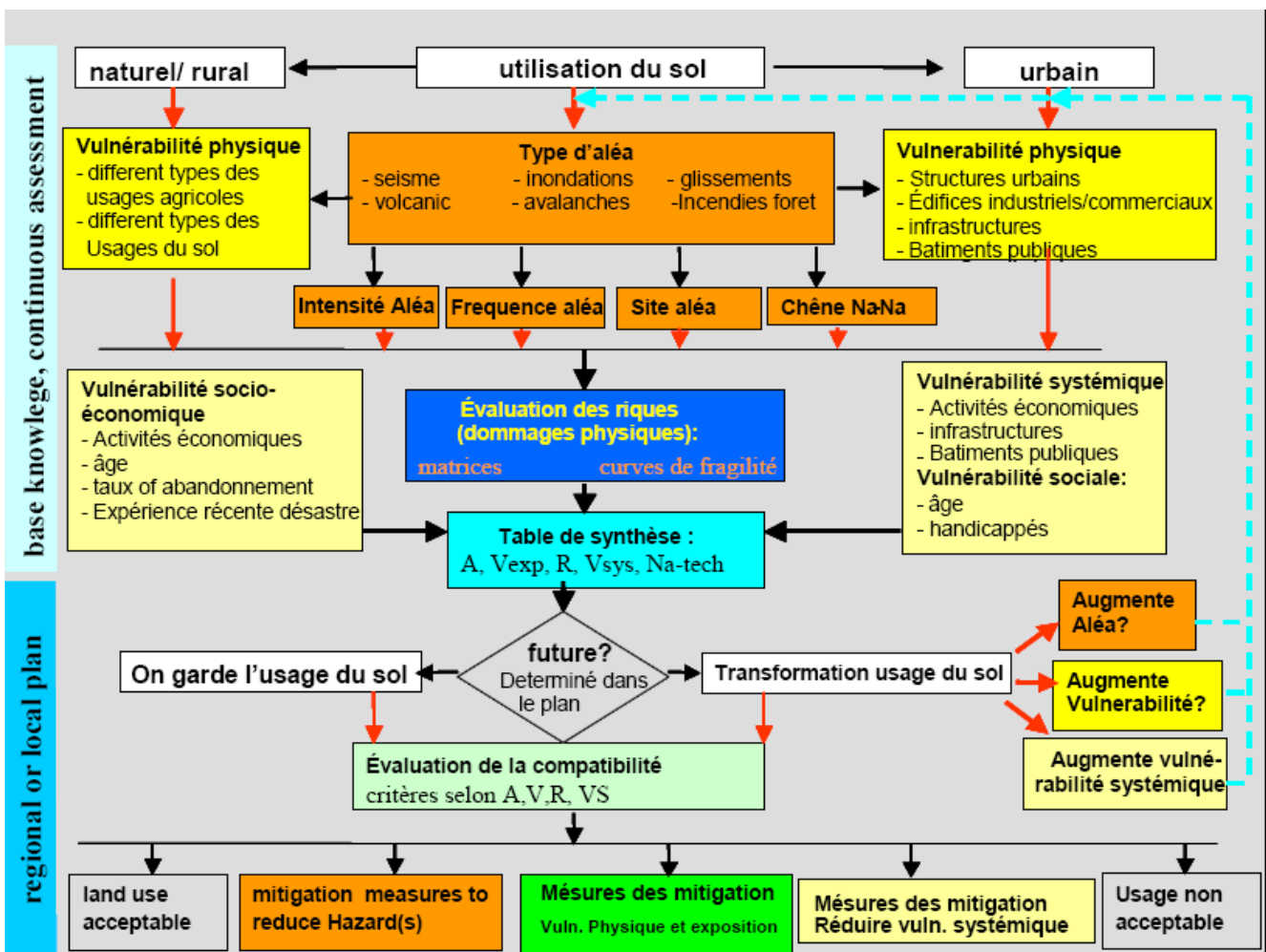
2.3.1. Scira MENONI (Dept Planification Urbaine et Régionale – Politecnico Milano)



» [Support de présentation en ligne](#)

Les résultats de deux projets européens du 6^e PCRD comportant des exemples de bonnes pratiques en matière d'aménagement du territoire ont été présentés par Scira Menoni pour illustrer, dans le contexte international, la vision européenne de l'aménagement du territoire et des zones à risques.

Le projet ARMONIA⁷ qui examinait les pratiques de l'aménagement du territoire en zones à risque dans différents pays a montré « qu'on a une vision très sectorielle », et ce pour différentes raisons : (1) la prise en compte des risques ne figure pas dans les outils couramment utilisés dans l'aménagement ordinaire du territoire et constitue un cas particulier revêtant généralement un caractère exceptionnel (reconstruction) ; (2) on fait une planification différente selon les différents types de dangers, et lorsqu'une municipalité est exposée à des risques multiples, on fait des outils sectoriels qui ne permettent pas la prise en compte intégrée de l'ensemble des dangers.



Projet ARMONIA

⁷ "Applied multi Risk Mapping of Natural Hazards for Impact Assessment"

Le projet SCENARIO⁸ examinait le futur de la gouvernance et de la recherche en matière de risques dans l'Union Européenne⁹. Une conclusion déjà partagée avec les décideurs est qu'« on a de plus en plus de connaissances mais on a aussi de plus en plus de dommages, donc quelque chose ne marche pas ». Les points de blocage et les leviers identifiés pour mieux réduire les risques sont les suivants :

- La façon dont « on sait » n'est pas toujours la meilleure pour prendre des décisions ou pour comprendre. Par exemple, l'échelle à laquelle on représente les aléas n'est pas toujours la meilleure pour répondre à la nécessité de prendre des décisions en matière d'aménagement du territoire (pour bâtir ou ne pas bâtir, ou encore sur la façon de bâtir).
- Il est nécessaire de mieux évaluer les différentes formes de vulnérabilité (sociale, économique, systémique, physique) et on ne dispose pas assez d'outils pour cela (« on est juste au début de ça... »).
- Il convient de travailler avec des scénarios : quelle évolution future des aléas (changement climatique) et des vulnérabilités dans un contexte globalisé ?

Il est donc restrictif de dire que la vision des risques est « statique », puisqu'un des objectifs du projet SCENARIO était justement d'examiner l'évolution de la société et le développement de l'urbanisation en Europe dans le futur.



Exemple du développement rapide d'une ville espagnole en 30 ans

Projet SCENARIO

⁸ "Support on Common European Strategy for sustainable natural and induced technological hazards mitigation"

⁹ Voir l'ouvrage "Inside risk. Strategies for sustainable risk mitigation", Springer, 2011

Le cas de la reconstruction après le séisme d'Umbria-Marche (Italie Centrale) en 1997 a été présenté en tant qu'exemple de bonnes pratiques d'aménagement du territoire. Il s'agit en effet d'une reconstruction résiliente et soutenable : c'était l'une des première fois qu'on utilisait les outils ordinaires de la planification et de l'aménagement pour reconstruire après une catastrophe, d'une manière intégrée, conjuguant l'attention portée à l'aléa et à la vulnérabilité.

On crée des espaces de sécurité dans les centres historiques, avec une prise en compte des aspects spécifiques de la vulnérabilité des ensembles et des édifices typiques des centres historiques (avec le « codice di pratica »).

On a ainsi porté une attention spécifique à la qualité des enjeux, pour permettre la préservation du paysage et la conservation des sites historiques, c'est-à-dire en répondant à la nécessité de conjuguer la sécurité et la soutenabilité du point de vue environnemental, et aussi la soutenabilité financière, c'est-à-dire savoir s'il y a une limite à la possibilité de dépenser pour ce qui concerne même une reconstruction après un séisme tellement fort.

C'est aussi la première fois qu'on a pris des décisions non seulement par rapport aux différents aléas liés à l'amplification des ondes sismiques (microzonage) mais aussi à la vulnérabilité pas seulement physique mais aussi systémique (des réseaux, des services), dans une vision plus globale et distanciée de la vulnérabilité. Mais il reste beaucoup à faire.

On peut relever les points positifs suivants : (1) des liens positifs entre différentes échelles spatiales (directives régionales et formation régionale, action et décisions locales, et (2) l'encadrement de la reconstruction et des bonnes pratiques de prévention dans les pratiques d'aménagement ordinaires.

Mais des problèmes subsistent :

1. L'écart entre les pratiques courantes et les bonnes pratiques du cas d'Umbria-Marche, qui est un cas de reconstruction mais pas encore un cas de prévention avant un désastre : est-ce que nous sommes capables d'utiliser les mêmes outils en anticipation et pas seulement en cas de reconstruction ?
2. Si l'on veut progresser dans le domaine de l'évaluation de la vulnérabilité, on a besoin de meilleurs outils d'évaluation des dommages, actuellement encore trop limitée à une liste comptable, économique, mais on ne pense pas vraiment à toutes les dimensions des dommages qu'il faudrait prendre en compte pour mieux reconstruire mais aussi « pour mieux savoir ».

En conclusion, quelques questions comme pistes de réflexion :

- Est ce que l'expérience va continuer : est ce que la pratique instaurée à partir de la reconstruction va être poursuivie dans la longue durée ?
- Est ce que l'expérience pourrait être transférée dans des autres domaines ?
- Importance des analyses de vulnérabilité.
- Importance des analyses des dommages.
- Relier l'aménagement du territoire en zones des risques aux formes de motivations économiques (assurance Catastrophes Naturelles) ?
- Considérer les différentes échelles spatiales et temporelles.

2.3.2. Luca CETARA (EURAC)

Cette intervention abordait les approches économiques du risque. La théorie économique identifie trois catégories de capital : (1) le capital économique (manufacturé) et financier, (2) le capital naturel (de plus en plus reconnu, avec de nombreuses tentatives pour lui attribuer une valeur économique), et (3) le capital social.

Ont notamment été abordés :

- le domaine de la gouvernance, en soulignant le rôle des institutions pour élargir le raisonnement économique dans le traitement du risque,
- le domaine des analyses coût/bénéfice, où interviennent d'autres éléments qui n'ont rien à voir avec les risques naturels, d'où l'importance de la contribution de personnes non spécialistes des risques, pour prendre en compte d'autres variables qui impactent le risque à court terme (ex. : planification des services de transports),
- la nécessité de considérer les phénomènes indirects, dont l'incidence sur le territoire se manifeste sur des périodes plus ou moins longues.

Un exemple d'approche issu du domaine des systèmes financiers a été donné, où l'on développe des outils innovants pour garantir une couverture plus importante des risques, avec le principe de distribuer le risque sur un plus grand nombre de personnes.

2.3.3. Bruno LEDOUX (Ledoux consultants)

Bruno Ledoux est consultant dans le domaine des risques naturels et en particulier dans le domaine des risques d'inondation, spécialisé dans le domaine de l'évaluation économique des risques.

Je souhaiterais proposer une courte réflexion « personnelle et un petit peu critique » sur les pratiques françaises et sur leur absence de pratique de l'approche économique pendant un certain nombre d'années, mais également sur le cloisonnement et le décalage qui existe entre le monde de la recherche sur ce sujet et la façon dont les praticiens mobilisent cet outillage économique. La question sous-jacente à cet aspect un peu technique de la gestion des risques est celle du partage des rôles entre l'Etat, les collectivités et les habitants d'un territoire pour définir ce qu'est le risque socialement et économiquement acceptable, et pour définir les stratégies à mettre en œuvre pour atteindre des objectifs qu'on devrait collectivement se fixer.

En France on a inventé un outil extraordinaire qui s'appelle le « Plan de Prévention des Risques » (PPR), qui remonte au début des années 1980¹⁰. Quand on reprend la réflexion du Ministère de l'écologie pour mettre en œuvre cet outil, la dimension économique était extrêmement présente parce que la volonté du niveau central était bien (i) de faire cesser la pratique habituelle consistant à baser le zonage du risque uniquement sur la carte d'aléas, et (ii) d'afficher une étape intermédiaire qui serait une vraie réflexion économique sur le risque, avec notamment l'ambition de rendre proportionnelles les obligations réglementaires (notamment en matière d'urbanisme et d'architecture) aux enjeux exposés. « *C'était très séduisant, plutôt intelligent, sauf que les méthodes n'existaient pas* ».

On a donc demandé aux services de l'Etat (puisque c'est un outil mis en œuvre par l'Etat) de « bricoler un petit peu » et d'inventer des méthodes chemin faisant, sans leur fournir justement ces méthodes « un petit peu carrées ».

¹⁰ Alors appelé « Plan d'Exposition aux Risques » (PER), l'esprit de l'outil était déjà le même.

Opportunément, la recherche s'est rapidement saisie de cette question. Quelques équipes de recherche ont commencé à plancher dessus, et au début des années 1980, un chercheur a finalisé une thèse (assez remarquable) en faisant un certain nombre de propositions. Mais à ce moment, les services de l'Etat ont dit « *on n'y arrive pas, on arrête !* ». Donc l'outil PPR aujourd'hui comme il y a vingt ans est dans l'incapacité de traiter du risque et ne traite finalement que de l'aléa.

Dix ans plus tard, les pouvoirs publics viennent de décider de rendre obligatoires les analyses économiques en préalable au financement des mesures de prévention des risques financés par l'Etat et les collectivités territoriales, notamment au travers des PAPI¹¹. Ainsi, tout à coup on rend obligatoire les analyses coût/bénéfice en bonne et due forme (outils de l'économie classique des projets publics).

A côté, « la recherche a 10-20 ans d'avance » : elle a fait le tour des critiques, des intérêts et des limites des méthodes d'analyses coût/bénéfice, et nous explique que ce sont des outils à la fois extrêmement puissants et intéressants, mais aussi extrêmement limités, par exemple parce que de nombreux impacts qu'on n'arrive pas à les monétariser ne sont pas pris en compte, parce qu'on ne prend pas en compte l'avis des populations locales, etc.

La recherche a donc tout un bataillon de critiques assez intéressantes sur les limites et aussi sur les conditions de mises en œuvre de ces outils et de l'autre côté, on a des pouvoirs publics qui récupèrent un outil avec une culture d'ingénieur en oubliant que l'économie relève des sciences humaines et non pas des sciences dures et, par exemple, « qu'on n'est pas dans une modélisation hydraulique mais dans de la modélisation économique ». Qui plus est, sans bagage sur les questions économiques au sein des décideurs que sont l'Etat et les collectivités territoriales, donc en partie incapables de juger de la pertinence des études réalisées par des bureaux d'études, qui, compte tenu du marché potentiel, deviennent tous « des experts en ACB »...

En conclusion, il y a un très fort enjeu. La question centrale est : « *qui, sur un territoire donné soumis à un risque ou à une combinaison de risques, doit décider du caractère (in)-supportable / (in)-acceptable du risque ?* ». Je n'ai pas la réponse, mais ma conviction est qu'on doit apporter une réponse, si on n'introduit pas du raisonnement économique voire du raisonnement socio-économique

Les économistes qui abordent des questions socio-économiques en matière de risques travaillent aujourd'hui avec des sociologues...). La recherche est quand même en avance et il y a un fossé qui se creuse entre la production scientifique sur ces sujets et les pratiques qu'on est en train de promouvoir en France (ce qui est une très bonne chose), mais on est en train un petit peu de rater le coche parce qu'on n'arrive pas à trouver des opportunités de rapprocher le travail des gens de terrain et la façon dont ils se posent des questions et dont ils sont confrontés à la réalité de la gestion d'un territoire et tout le travail de la recherche

C'est une vision assez franco-française. Les anglo-saxons sont beaucoup plus avancés que nous à la fois sur l'utilisation des outils économiques et sur le perfectionnement des ACB classiques telles qu'on les voit en France. « J'appelle vraiment de mes vœux à trouver des modalités de rapprochement entre le monde de la recherche et le monde des praticiens (et des consultants) sur cette question de l'approche économique au service de l'aide à la décision de manière très concrète au sein des territoires ».

¹¹ Programmes d'action de prévention des inondations

3. Travail en sous-groupe sur les différents aspects du risque soutenable

3.1. Table ronde « Risques naturels et dimension économique »

Introduction - contexte

Depuis plusieurs années, la prise en compte des aspects économiques dans la gestion des risques est devenue une demande croissante des pouvoirs publics. La tendance générale à l'augmentation des vulnérabilités, couplée à la problématique du changement climatique qui peut modifier l'intensité et la fréquence des phénomènes naturels fait craindre des conséquences accrues, dans un contexte général de restriction des budgets publics qui induit un besoin de priorisation et d'efficacité de la dépense publique.

Ce thème de l'analyse socio-économique des risques naturels a récemment fait l'objet de plusieurs travaux :

- Un groupe de travail technique transfrontalier «Analyses socio-économiques des risques naturels », dans le cadre de l'action A3 du projet Risknat ;
- Une conférence internationale « NATURAL RISK EVALUATION » dans le cadre du work-package 6 du projet AdaptAlp.

Ces journées ont permis de faire le point sur les pratiques en matière d'évaluation économique des risques. Il en ressort que des méthodes existent mais qu'il reste de nombreux freins à leur utilisation dans le domaine des risques naturels : freins d'ordre culturels, structurels, techniques.... Si l'analyse coût/bénéfice (ACB) est devenue quasi systématique dans études de protection contre les aléas en Suisse, cet aspect a été plus particulièrement développé dans l'analyse des risques d'inondation en France et en Italie et reste très limité pour les risques de montagne.

La table ronde « Risques naturels et dimension économique » est l'occasion de faire débattre des acteurs d'horizons variés, sur la base des éléments ci-dessus, dans une perspective de « soutenabilité » du risque.

3.2.1. Constats

Pour la majorité des participants, une véritable approche économique ne doit pas se résumer à l'approche technique d'estimation des dommages directs sur les enjeux existants. De ce point de vue, il ressort assez clairement que, dans l'analyse de risques telle que pratiquée actuellement, l'aspect économique est pratiquement toujours négligé.

En France en particulier, le sentiment est qu'on ne fait que du « saupoudrage » économique.

3.2.2. Les raisons

Différents types de raisons ont été avancées pour essayer d'expliquer le constat précédent.

Des raisons techniques et de moyens

A la question posée « Qui devrait réaliser l'analyse économique des risques ? », tous les participants répondent unanimement que ces études – analyses économiques en général et analyses coûts-bénéfices en particulier - devraient être confiées à des économistes.

Or il y a actuellement **peu d'implication des économistes dans ce domaine**; il en faudrait davantage.

En pratique, ce sont généralement des techniciens des risques naturels qui réalisent les ACB ; ils souffrent le plus souvent d'un manque de connaissances et de savoir-faire sur l'analyse des

dommages, particulièrement l'évaluation des coûts environnementaux, sociaux, indirects, à long terme....

Le souhait des participants serait d'avoir de vrais économistes experts en matière d'analyse économique des risques, ou tout au moins des économistes qui travaillent étroitement sur ces thèmes avec les techniciens pour les former, orienter, conseiller.

L'importance de cette implication est bien illustrée par l'exemple suisse : ce sont des économistes qui ont travaillé à l'élaboration du logiciel d'ACB EconoMe, en collaboration avec des techniciens et gestionnaires des risques ; des procédures simplifiées d'évaluation des coûts ont été définies et calibrées. Les techniciens ont ensuite été formés (pas toujours ?) à l'utilisation de cet outil qu'ils utilisent désormais presque systématiquement.

En termes de données, les économistes eux-mêmes soulèvent le **manque de données générales, de connaissance de l'économie des territoires** (sans optique particulière de prévention des risques naturels) qui puissent être utilisées à l'occasion des ACB. Les valeurs économiques liées à l'environnement sont en particulier très mal cernées : valeur économique des biens environnementaux dans la prévention des risques (qualité de l'eau, qualité de l'air, biodiversité....), évaluation des impacts environnementaux des actions/ouvrages de protection ou prévention. Une piste de réflexion serait d'explorer les possibilités de transférer des méthodes économiques utilisées en environnement dans le domaine des risques naturels.

La question de savoir quels services ou quelles structures seraient le plus appropriés pour héberger ces études économiques au sens large (service gestion des risques, urbanisme, tourisme....) n'a pas été tranchée.

Des raisons structurelles

Pour l'ensemble des participants il est clair que l'analyse économique des risques fait partie d'un ensemble ; il faut rentrer par la porte du risque plutôt que par la porte de l'économie pour traiter la problématique. Les analyses multidisciplinaires apparaissent de plus en plus nécessaires : économistes, ingénieurs, élus et assurances devraient travailler ensembles. L'ACB est ainsi vue par beaucoup non seulement comme une base de décision, à partir de critères monétisables, mais aussi - et peut-être surtout - comme une base de discussion entre différents acteurs pour pouvoir prendre des décisions stratégiques partagées.

Or cette **multidisciplinarité fait la plupart du temps défaut**.

Certains participants pointent en particulier le besoin de se rapprocher davantage des institutions de l'environnement, à la fois pour partager des expériences d'approches économiques et pour traiter de problèmes communs (impacts environnementaux des phénomènes naturels et des ouvrages), même s'il semble que les outils de prévention des risques et de protection de l'environnement soit souvent incompatibles.

Il est également noté que lorsqu'on introduit la dimension économique des risques il faut aborder la notion de rentabilité. Or cette notion est aujourd'hui très essentiellement réservée aux secteurs privés, marchands. Il y a donc besoin de **développer davantage de relations entre secteur public et secteur privé**. Les résultats obtenus grâce à la collaboration avec les compagnies d'assurance en Suisse est un bon exemple dans ce domaine.

En France, le problème structurel incriminé est qu'il n'existe pas à proprement parler de **gestionnaire du risque**. Il existe des gestionnaires des aléas, des gestionnaires de crise, des décideurs, des populations menacées, des spécialistes de telle ou telle menace, des urbanistes, des architectes.... sans que ces approches sectorielles ne soient intégrées. Le domaine de l'évaluation des aléas est lui-même morcelé : les différents services gèrent soit des routes (Conseil Général), soit des terrains domaniaux ou des communes (RTM), soit des infrastructures (SNCF, EDF)... L'outil français prévention

des risques, le PPR, souffre d'un problème de sectorialisation, car il est réalisé à l'échelle de la commune ; il n'y a pas de PPR intercommunal : les communes à l'aval paient parfois pour des aléas qui prennent source à l'amont. Il y a donc globalement peu de vision d'ensemble des territoires. Contrexemple : le syndicat intercommunal Arlysère (Albertville et ses environs, Savoie) a embauché un chargé de mission risque, qui possède la vision sur l'ensemble du territoire concerné. Toutefois ses missions actuelles (qui ne sont pas encore toujours bien définies par les élus) n'intègrent pas la dimension économique.

Un autre constat général est que les gestionnaires interviennent très essentiellement en réaction à des événements, c'est-à-dire qu'ils mènent plutôt par la force des choses des actions curatives que préventives. Pour ces cas de **réaction dans l'urgence**, la dimension économique, quand elle est envisagée, l'est essentiellement en termes de moyens à disposition.

Or la **prévention doit être une politique publique** : une place spécifique devrait-elle lui être accordée ? Pour ce qui concerne la dimension économique, il semble qu'une grande partie des travaux existants ne sont pas portés par la structure publique mais par des entités privées à visée financière.

De façon générale, le domaine de la gestion des risques (d'autant plus quand on parle de risque soutenable) souffre d'un déficit de vision élargie du territoire. Les participants expriment le besoin de davantage de **gouvernance** autour des aspects techniques ; il devient indispensable de mobiliser toutes les parties prenantes, économistes y-compris.

3.2.3. La question de la responsabilité

Lorsque l'on aborde la dimension économique des risques, les premiers éléments à sortir de la discussion sont souvent relatifs aux moyens financiers à disposition. Pour les élus locaux, la limite en termes de gestion des risques est souvent liée au budget de la commune (y-compris les aides et subventions du département, région, état..) ; avoir un budget suffisant aide à mettre en œuvre une politique de gestion des risques, même si celle-ci peut également être guidée par les pressions populaires.

Pour les élus italiens, il y a une distinction à faire entre les risques matériels et les risques humains : « Quand on traite le risque humain, la dimension économique n'existe pas car il faut atteindre le risque zéro ». Cette vision n'est pas unanimement partagée ; en particulier en Suisse, il est davantage reconnu que, les ressources économiques étant finies et les risques naturels infinis, il n'est pas possible de protéger tout le monde partout.

Si tous s'accordent à dire qu'il y a besoin de faire évoluer les mentalités dans ce sens, ces différences de position ouvrent un débat central autour de la question de la responsabilité, considérée comme une des priorités majeures par les élus. En pratique, il ressort rapidement des discussions que dans la décision, face aux considérations économiques et techniques, c'est le plus souvent l'aspect juridique qui l'emporte. Or un souci important demeure autour de cette question : face au juge, qui est responsable ?

Les gestionnaires de territoires considèrent qu'actuellement ils prennent seuls la responsabilité complète de leurs choix ; pour eux, la démarche économique devrait être davantage portée par les élus, par exemple pour qu'à terme l'ACB puisse être reconnue par la justice comme un élément de justification des choix.

Quant à la question de savoir qui doit fixer les limites et les critères de choix, il est évident qu'aucune personnalité politique ne souhaite, ni ne peut, faire de choix personnel : il est donc indispensable de commencer par **proposer des critères standards**.

A cet égard la Confédération Suisse a déjà affiché son engagement clair en définissant une règle simple : le rapport Bénéfice/Coût, tel que calculé avec l'outil d'ACB EconoMe (développé par les économistes et utilisé par les techniciens) doit être supérieur à 5.

Toutefois il est important pour certains que les règles fixées autour de ces critères puissent rester souples. Dans la mesure où il n'est pas possible matériellement de protéger tout le monde partout, le gestionnaire doit pouvoir prendre le risque d'avoir des dégâts, si cela est fait sciemment, de façon cadrée : il y a donc besoin « d'assouplir les bornes ».

3.2.4. Les craintes – les réserves

S'il est admis qu'une analyse économique des risques menée sur la base de critères clairement établis peut servir avantageusement de levier tant politique que financier auprès des décideurs, il demeure de nombreuses craintes et réticences autour de cette pratique.

De façon générale il ressort que, matière de risques, l'analyse économique devient une exigence des financeurs. Imposée « d'en haut », elle apparaît souvent, du point de vue des techniciens, comme une nouvelle contrainte. Il y a un **risque que l'analyse économique ne se réduise qu'à une contrainte supplémentaire.**

Comme pour toute analyse chiffrée standardisée, il est potentiellement possible de faire dire ce que l'on veut à une ACB, de « tricher » sur les chiffres pour arriver absolument à une ACB positive. D'autre part, la dimension économique tend à orienter la gestion des risques en fonction des contraintes budgétaires.

Pour ces raisons, il est clairement établi que **l'économie ne peut être qu'un éclairage parmi d'autres.** L'économie ne doit pas diriger le choix au détriment des considérations techniques, humaines, politiques.

Enfin, une des limites importantes de l'ACB est qu'elle est réalisée à enjeu constant, alors que l'objectif de la gestion d'un territoire soumis à des risques est de faire évoluer les enjeux. Cette contrainte ne peut être dépassée que si l'ACB est introduite dans une analyse socio-économique plus large des risques sur le territoire. Cela illustre le risque qu'il peut y avoir à **réduire l'analyse économique à la seule analyse coût-bénéfice.**

Conclusions - Préconisations

Globalement, l'ensemble des participants à la table ronde considère qu'il faut **davantage d'éclairages économiques** dans le processus de gestion des risques naturels, **tout en leur laissant une juste place.**

Il apparaît ainsi nécessaire **d'intégrer suffisamment tôt la dimension économique** dans l'analyse de gestion des risques. Elle ne doit pas arriver en fin de processus comme justification a posteriori des choix, mais pénétrer les usages sur les risques en amont des choix techniques et politiques.

En effet, l'ACB peut avantageusement être utilisée comme un outil de dialogue autour du risque, une base de discussion entre différents acteurs pour aboutir à des prises de décisions stratégiques partagées. Il faut pour cela arriver à davantage réunir des acteurs d'horizons différents, et notamment développer les rapprochement entre secteurs publics et privés.

Pour autant, l'approche économique ne doit pas se résumer à l'approche technique d'estimation des dommages directs (et éventuellement indirects) sur les enjeux existants. Elle doit **s'intégrer dans une vision élargie et dynamique des territoires.** Elle doit être une occasion de poser le problème du risque d'une nouvelle manière, tant sur le plan technique, politique, que citoyen.

Cependant, de façon très claire pour l'ensemble des participants, **l'approche économique ne doit en aucun cas être la seule prise en compte**. Il reste fondamental, pour traiter la problématique de la gestion des territoires soumis à des risques, de « Rentrer par la porte du risque plutôt que par la porte de l'économie », c'est-à-dire de considérer l'économie comme une composante du risque plutôt que le risque comme une composante de l'économie.

Enfin, si le besoin de **définir des critères standards** reconnus par tous apparaît comme une priorité, notamment en regard des questions de responsabilité, il faut pouvoir **rester souple sur les règles** que l'on se fixe, c'est-à-dire laisser des espaces de respiration pour la gestion afin de s'adapter à la réalité des situations. L'enjeu est donc bien de **renforcer la robustesse des choix de gestion, plutôt que de rendre rigides les modes de gestion**.

Pour conclure, ces remarques mettent en lumière un besoin de davantage de **gouvernance** des risques autour des aspects techniques ; il devient indispensable de mobiliser toutes les parties prenantes pour aller vers plus de transversalité, plus de conception systémique dans la gestion des risques naturels, des outils jusqu'au processus de décision.

3.2. Table ronde « Risques naturels et Environnement »

Quelle transversalité et quelles priorités accordées aux enjeux environnementaux dans les politiques publiques ?

Introduction - contexte

Avec l'inscription du développement durable comme cadre de l'action publique dans la législation européenne et dans les réglementations nationales, la prise en compte des enjeux environnementaux aux côtés des enjeux sociaux et économiques constitue désormais un impératif incontournable dans toutes les politiques d'aménagement et de gestion des territoires.

En matière de risques naturels, cette prise en compte s'est particulièrement développée dans le domaine de la prévention des inondations au cours des dernières décennies¹², à la faveur du véritable changement de paradigme scientifique et technique découlant de la prise de conscience de l'impact environnemental des aménagements hydrauliques ainsi que des limites du « tout protection » en matière de sécurité, et finalement de l'inadéquation entre l'approche technocentriste fondant ces stratégies et le principe de durabilité.

Si les préoccupations environnementales font également l'objet d'une attention croissante dans le cadre de la protection contre les autres types de risques naturels, en particulier de montagne, il n'existe pour l'heure pas de référentiel commun comparable à celui qui existe en matière de risque inondation.

Cette table ronde entre techniciens, gestionnaires et décideurs réunis en trois sous-groupes successifs avait pour objectif de recueillir et de faire partager leurs expériences et opinions sur le degré d'intégration de la dimension environnementale dans leurs pratiques de gestion opérationnelle des risques naturels. Les thèmes débattus par les participants ont abordé les questionnements suivants :

- l'évaluation et la minimisation de **l'impact environnemental des phénomènes naturels** et la prise en compte de la valeur écologique de certains milieux dans le choix des stratégies de prévention/protection ;
- l'évaluation et la minimisation de **l'impact environnemental des mesures de prévention et de protection** ;
- la prise en compte de **l'environnement dans l'analyse économique des projets de protection** ;
- les **relations** et la **concertation avec les institutions et associations de protection de l'environnement** ;

3.2.1. Prise en compte de l'impact environnemental des phénomènes naturels

Pour aborder la question du « risque acceptable d'un point de vue environnemental », on peut distinguer les impacts directs des phénomènes sur l'environnement et leurs impacts indirects via les activités humaines.

Impacts directs des phénomènes naturels

Cette question a été abordée exclusivement au sujet des inondations. Dans ce domaine, les directives européennes (Directive Cadre sur l'Eau et Directive Inondations) imposent de prendre des mesures pour la préservation et la restauration des milieux aquatiques et cet objectif occupe aujourd'hui une place centrale dans les plans d'aménagement et de gestion globaux mis en œuvre à l'échelle du bassin versant des fleuves et des rivières¹³.

¹² Voir par exemple Peltier (2006) ; Sanseverino-Godfrin (2009).

¹³ Par ex., la 3e correction du Rhône (Suisse), le plan de gestion du Pô (Italie), les Plans Loire Grandeur Nature, Seine et Rhône, ou encore le plan d'aménagement du SYMBHI sur l'Isère à l'amont de Grenoble (France), etc.

La Directive Inondation transposée dans les législations nationales « *fixe une méthode de travail pour permettre aux territoires exposés au risque d'inondation de travailler à en réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique*¹⁴ ». Cependant la Directive laisse une grande marge de manœuvre aux Etats membres, auxquels il revient de fixer les objectifs en matière de gestion¹⁵, et les modalités d'évaluation des impacts sur l'environnement restent mal définies : « *on a quelques indications, comme les ZNIEFF, mais on ne sait pas traduire ça en impact d'une crue majeure* » (B. Ledoux).

La question de l'évaluation des impacts des autres types de phénomènes naturels n'a pas été traitée. De manière générale, cette préoccupation a été très peu discutée pendant les tables rondes et semble par conséquent peu prise en compte dans les pratiques des participants.

Impacts indirects

La prévention des impacts indirects causés par l'endommagement d'installations humaines (usines, canalisations, stations d'épuration, barrages, centrales nucléaires...) a notamment fait l'objet de développements spécifiques en matière de risque d'inondations et de risque sismique. La possibilité d'un impact environnemental majeur provoqué par effet domino doit être envisagée (ex. Fukushima), notamment dans les zones urbanisées, dans le cas spécifique où les enjeux affectés risquent à leur tour de générer de nouvelles menaces ou de nouvelles atteintes à l'environnement. Dans ces cas de risques couplés, la difficulté consiste à bien prendre en compte toute la chaîne de phénomènes naturels et technologiques pouvant générer ce type d'impacts, et le développement des études Natech est encouragé. Il faut aussi parvenir à rendre les installations humaines résilientes face aux phénomènes naturels (S. Menoni, Politecnico Milano). De ce point de vue, la culture du risque est considérée comme le levier le plus important pour faire de la mitigation, et cela implique d'avoir des réponses à long terme, dans une conception dynamique des systèmes naturels et anthropiques (F. Dutto, directeur du service de Protection civile de la province de Turin).

Points de blocage

Mis à part dans le domaine de la prévention des inondations, la prise en compte de l'impact environnemental des phénomènes naturels apparaît encore marginale dans le discours et dans les pratiques des acteurs en charge de la gestion des risques naturels. Un changement culturel semble nécessaire pour qu'ils s'approprient mieux cette problématique.

Au niveau technique, malgré l'attention croissante portée à cette question, il paraît difficile, sinon impossible de prévoir tous les impacts possibles.

En termes économiques, « *au niveau global, la prise en compte des impacts environnementaux est un problème de pays riche* » (V. Courtray, MEDDTL). Et même dans les pays riches, les ressources financières et humaines disponibles pour évaluer et minimiser l'impact des phénomènes naturels peuvent être un facteur limitant.

Par ailleurs, « *on ne peut défendre une zone naturelle qui a une faible vulnérabilité car la valeur naturelle est non quantifiable* » (F. Puma, Secrétaire général de l'autorité de bassin du Pô). Cette question transversale sur la possibilité ou non d'attribuer une valeur économique à l'environnement est abordée ci-après (§ 3.2.3).

¹⁴ Source : MEDDTL (www.developpement-durable.gouv.fr/L-EPRI-evaluation-preliminaire-des.html)

¹⁵ Source : CEPRI (www.cepri.net/fr/54/La_directive_europeenne.html)

3.2.2. *Evaluation et minimisation de l'impact environnemental des mesures de prévention/protection*

De manière générale, d'après les exemples fournis par les participants, la prise en compte de l'environnement semble effective en phase projet (au stade des études), mais beaucoup plus problématique en situation d'urgence.

Prise en compte de l'environnement dans les projets de protection

Parmi les inflexions récentes les plus évidentes et les plus consensuelles, l'intégration paysagère des ouvrages de protection est devenue quasiment systématique, voire obligatoire. Ainsi, la revégétalisation après travaux est en voie de généralisation. Dans certains cas on respecte la composition des essences végétales présentes sur le site avant intervention : « *Ce genre de pratique est assez récente. Bien sûr il faut accepter de payer plus cher, mais on est sur un axe majeur et l'image mentale est très importante, donc on est prêt à consacrer d'avantage d'argent à l'aspect environnemental pour conserver cette image...* » (F. Drouet, maire de Tours-en-Savoie, au sujet d'un ouvrage RTM sur sa commune visible depuis l'autoroute). Le choix de matériaux naturels comme le bois favorise également l'intégration visuelle des ouvrages dans le paysage.

Cette exigence paysagère va de pair avec le fait qu'aujourd'hui « *on vend une image un peu sanctuarisée de la montagne* » (V. Le Bidan, Direction des routes du CG38). Dans certains cas, elle peut conduire à remettre en cause l'acceptabilité de certains types d'ouvrages comme les merlons de protection (pourtant plus efficaces, plus durables et moins coûteux d'entretien que des écrans de filets pare-blocs jugés plus discrets). Il est alors nécessaire de consacrer du temps à bien communiquer pour convaincre de la plus-value de ce choix technique en terme de durabilité (A. Evans, RTM74). Dans cette perspective, il devient nécessaire d'intégrer les coûts d'entretien dès la conception des ouvrages, ce qui devrait permettre de favoriser les approches « vertes ».

En Valais, la collaboration systématique entre le bureau géologique et un bureau paysager/forestier permet une bonne prise en compte du patrimoine environnemental dans les mesures de protection préconisées en réponse préventive après un phénomène, en modulant le choix de la solution technique en post-décision (ex. : adaptation des filets pare blocs sur une falaise pour préserver la faune).

Obstacles à la prise en compte de l'environnement dans la gestion des risques

Malgré l'existence d'un cadre réglementaire jugé « assez strict »¹⁶, imposant de nombreuses contraintes en particulier dans les zones classées¹⁷, la prise en compte du patrimoine naturel dans l'aménagement et dans la gestion des territoires est jugée encore insuffisante. Dans le domaine des risques naturels, on relève « *une incompatibilité entre les outils de prévention et la préservation environnementale* » (P. Raviol, DREAL Rhône-Alpes).

Pour les acteurs de la gestion des risques naturels, les exigences environnementales réglementaires sont perçues d'abord comme une contrainte. L'environnement n'est qu'un critère parmi d'autres à prendre en compte dans les décisions, et la protection du patrimoine environnemental ressort clairement comme un objectif secondaire par rapport à l'objectif supérieur de protection des personnes, en particulier du point de vue des élus locaux, responsables de la sécurité de leurs administrés. Cette position est particulièrement claire en Vallée d'Aoste, où « *personne ne va prendre la responsabilité de renoncer à un ouvrage qui permettrait de sauvegarder des personnes pour des raisons environnementales (...), car dans l'échelle des valeurs des personnes, il n'y a rien au-dessus de la vie humaine* » (F. Derriard, maire de Courmayeur), et en Valais : « *si la solution préconisée est la seule possible, alors on sacrifie l'environnement* » (J.D. Rouiller).

¹⁶ Exemples en France du Code de l'environnement, de la loi sur l'eau, de la loi montagne, etc.

¹⁷ Ex. en France : Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF), Natura2000, etc.

Ainsi, les critères environnementaux sont moins bien pris en compte lors des interventions d'urgence, en particulier lorsqu'elles répondent à une demande sociale forte, par exemple suite à des inondations catastrophiques (cas de la reconstruction dans la vallée du Saguenay au Québec en 1996 et des interventions d'urgence à la pelleuse dans le lit du Gardon en 2002, cités par B. Ledoux). La décision de faire ou de ne pas faire ce type d'interventions peut entraîner des situations extrêmement conflictuelles, parfois « *à la limite de la crise sociale* », en raison de la valeur symbolique accordée au patrimoine naturel ou culturel par une partie de la population (exemple cité par F. Puma, lors des inondations à Alexandrie en 1994 où la destruction volontaire de ponts historiques avait généré une vive tension entre partisans et opposants à cette solution, la demande de protection ayant finalement emporté la décision « *sous la pression des gens* »).

De manière analogue, en cas de coupure d'une ligne ferroviaire, la priorité pour la SNCF comme pour la préfecture est de remettre les trains en circulation, fût-ce au détriment de l'environnement (cf. exemple cité au § 3.2.4).

3.2.3. Une question transversale : peut-on attribuer une valeur économique à l'environnement ?

La question a été posée de l'opportunité ou non d'attribuer une valeur monétaire au patrimoine environnemental (faune, flore, paysage, qualité de l'eau...) pour le prendre en compte dans l'analyse économique des projets de protection qui est de plus en plus demandée par les pouvoirs publics, notamment en France où les analyses coût/bénéfice (ACB) sont désormais obligatoires dans les grands programmes d'action¹⁸.

Le débat a donc porté sur les modalités de cette prise en compte. Cette question a aussi été traitée dans le sous-groupe « Risques naturels et dimension économique » (cf. § 3.1).

Les participants s'accordent sur l'idée que le choix des mesures de prévention et de protection ne peut reposer uniquement sur des critères économiques. La question est de savoir s'il faut attribuer une valeur économique à l'environnement pour l'intégrer dans les ACB, ou au contraire le prendre en compte qualitativement, en complément de l'analyse économique.

Arguments favorables à la monétarisation de la valeur environnementale

- « *Il est fondamental de développer l'évaluation de la valeur économique du patrimoine naturel dans les analyses coût-bénéfice, sinon la question est biaisée, surtout dans une optique de durabilité. L'évaluation, est un bon outil pour aborder ces contradictions. Il convient de mieux prendre en compte la valeur d'usage du patrimoine naturel* » (P. Raviol, DREAL Rhône-Alpes).
- L'évaluation économique peut servir de levier « *pour donner des signaux aux décideurs* », dont on tiendra compte au moment de l'évaluation des projets (L. Cetara, EURAC).

Arguments défavorables

- Les limites des approches économiques évoquées par L. Cetara (EURAC) en référence aux conclusions de la commission Stiglitz/Sen/Fitoussi¹⁹ mettent en question la pertinence d'une monétarisation des biens environnementaux : « *Le concept de soutenabilité ne se prête pas à être mesuré avec un indicateur unique ; Dans une perspective de durabilité, l'environnement est un capital naturel critique, dont on se rend compte qu'il a une valeur bien supérieure à ce que nous pensions* ».
- T. Arborino (Valais) estime l'approche économique pertinente pour estimer les coûts environnementaux liés à la pollution, mais juge contestable le fait d'attribuer une valeur économique au patrimoine naturel ou à la vie humaine dans l'analyse économique. L'analyse

¹⁸ Cas des Programmes d'Action et de Prévention contre les Inondations (PAPI) financés par le MEDDTL, cf. www.developpement-durable.gouv.fr/Les-programmes-d-actions-de,24021.html

¹⁹ Rapport de la « Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social » (sept. 2009)

économique doit être vue comme partielle et partielle, et ne saurait constituer le seul outil utilisé pour prioriser les interventions ou pour choisir de faire ou de ne pas faire. Il pense au contraire qu'il faut proposer aux décideurs des stratégies plus globales, prenant en compte les éléments de l'ACB mais pas uniquement, avec des priorités hiérarchisées, clairement affichées et assumées (solides politiquement), comme dans l'exemple de la 3^e correction du Rhône présenté en plénière (cf. § 2.2.1) : 1/ éviter les morts ; 2/ optimiser la protection des biens. « *Il faut simplement que l'ingénieur fasse le pas intermédiaire entre le politique et le technique, en se mettant à proposer des stratégies aux politiques avec les outils dont il dispose, sans attendre un outil miracle... Je pense qu'il est plus intelligent et plus facile de travailler sur la formation des ingénieurs et de les sensibiliser au territoire, aux enjeux économique et aux stratégies de protection contre les crues que de chercher un outil économique non contestable* ».

- Cela rejoint le concept de risque acceptable, qui n'est pas un concept mathématique mais relève plutôt d'un contrat social (F. Puma).
- La position du MEDDTL, réaffirmée par P. Sionneau (DREAL Rhône-Alpes), est que l'environnement fait partie des éléments non forcément monétarisables (au même titre que les aspects sociétaux ou psychologiques), qui peuvent légitimement justifier une décision non conforme aux résultats numériques d'une ACB (dans un sens comme dans l'autre). En effet, l'intérêt de l'ACB est aussi de constituer « *une base de dialogue entre les acteurs locaux pour juger de l'intérêt ou non d'engager un projet, pour le modifier ou pour choisir entre différents scénarios d'aménagement* »²⁰.

3.2.4. Relation / concertation avec les acteurs et institutions en charge de la protection de l'environnement

Sur ce thème, on retrouve le décalage couramment constaté entre les exigences de concertation affichées par les pouvoirs publics²¹ et les pratiques rencontrées sur le terrain, où deux cultures semblent s'affronter.

Exemples de situations conflictuelles

Comme l'illustrent les exemples qui suivent, les techniciens et gestionnaires des risques témoignent volontiers de l'existence d'un conflit frontal entre les aménageurs et les institutions responsables de la protection de l'environnement, du fait de la divergence entre leurs objectifs de gestion, et du cloisonnement persistant entre ces deux sphères d'acteurs.

- En France, la création des DREAL²² en 2009 avait pour objectif d'instaurer une approche transversale du développement durable en région. Cette fusion des compétences devrait en principe favoriser une meilleure intégration des politiques risques et environnement, mais dans la pratique cette intégration n'est pas encore finalisée : « *on voit bien aujourd'hui qu'on a toujours deux interlocuteurs : la DREAL 'environnement' et la DREAL industrielle. Il serait intéressant de poser la question dans une autre perspective, c'est-à-dire, dans quelle mesure l'environnement intègre la protection ?* » (F. Beignon, EDF).

La persistance de tels cloisonnements est également pointée entre les services des collectivités territoriales, par exemple au sein du Conseil général de l'Isère où la Direction de l'aménagement du territoire refuse d'intervenir localement au côté de la Direction des routes, pour préserver ses

²⁰ Source : Guide d'accompagnement « ACB Plan Rhône » – Volet Inondation (Ledoux Consultants, 2010).

²¹ Par exemple en France dans le cadre du « Grenelle Environnement ».

²² Ces nouvelles « Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement » remplacent et reprennent les compétences des Directions régionales de l'environnement (DIREN), des Directions régionales de l'équipement (DRE) et des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

bonnes relations avec ses partenaires associatifs écologistes (cf. témoignage de V. Le Bidan ci-dessous).

- En situation d'urgence, le maire est directement responsable et il doit intervenir (cf. § 3.2.2), donc les possibilités de concertation sont limitées : « *chacun peut prendre une responsabilité à un certain niveau, mais on ne peut pas délégitimer les institutions* » (J.P. Fosson, FMS). Du fait de cette responsabilité, « *les décideurs ne peuvent pas mettre au même niveau la sûreté de leur territoire et les aspects environnementaux* » (F. Derriard).
- Dans le cadre des travaux de sécurisation en cours dans les gorges de la Bourne (Vercors), la Direction des routes du CG38 qui effectue des purges sur des falaises de 350 m de haut doit composer avec l'interdiction de laisser tomber des rochers dans la rivière, imposée par la loi sur l'eau. N'étant pas en mesure de respecter totalement cette interdiction tout en assurant la sécurité de ses ouvriers, elle se heurte à un refus de concertation et de compromis de la part des organismes responsables de l'environnement (agence de l'eau, ONEMA), qui lui imposent de se conformer strictement à la loi.
Sur un autre chantier, des pêcheurs ont porté plainte suite à une erreur qu'elle s'était pourtant proposé de réparer à l'amiable : « *on n'est pas dans des phases de négociation mais dans des phases d'opposition quasiment systématique* » (V. Le Bidan).
Cette intangibilité est interprétée comme une « revanche » des environnementalistes frustrés par un long mépris : « *l'aspect environnemental des projets a été négligé en France pendant très longtemps* » et désormais, « *on a en face de nous des gens qui ont un petit peu tendance à jouer du pouvoir que leur donne la loi ; on a affaire à des gens qui pratiquent leur métier comme des militants, donc le dialogue est difficile* ».
- Au niveau communal, le maire de Tours-en Savoie (F. Drouet) dénonce lui aussi la lourdeur administrative des procédures imposées par la loi sur l'eau en matière d'intervention sur les cours d'eau, qui entraînent des délais importants (2-3 mois pour le dossier technique, intervention uniquement possible durant les périodes autorisées) et des surcoûts énormes (« *il faut chercher des solutions complexes avec les entreprises* »), parfois pour des enjeux perçus comme mineurs. Le problème n'est donc pas la prise en compte de l'environnement en tant que tel, mais l'uniformité de prise en compte, sans regard des enjeux et des contextes particuliers : « *On a un cadre législatif très contraignant, et ceux qui sont chargés de l'appliquer ne laissent pas de marges de manœuvre pour trouver une solution satisfaisante pour les deux parties ; On a d'un côté un discours écologique et de l'autre un discours 'risques naturels' et il n'y a pas de concertation, et donc pas de volonté de comprendre l'autre ; il n'y a pas de pont entre ces deux mondes, et on va forcément à l'affrontement* ». En situation d'urgence, « *le maire dispose effectivement de la possibilité d'intervenir, mais il y a intérêt à assurer ses arrières auprès du préfet, de manière à pouvoir prouver que c'était bien urgent...* ».
- F. Drouet pointe également le rôle des groupes de pression qui sont structurés, ont l'habitude du contentieux et disposent d'une culture juridique et d'un écho médiatique suffisants pour parvenir à s'opposer efficacement à des projets ou à des travaux : « *Le problème est que ce sont les groupes de pression qui font les régulations. Quand il y a une urgence, on se dit qu'il va y avoir telle ou telle association qui va monter au créneau, ça va faire la une du journal local, et on sait très bien qu'effectivement les gendarmes vont arriver sur le chantier pour vérifier...* ».

Exemple de co-construction d'une procédure d'intervention éco-compatible

- À la suite d'une intervention d'urgence faite au détriment de l'environnement par la SNCF (injection de béton frais dans des terriers de blaireaux pour colmater des fontis sur une voie

ferrée en Alsace, sans furetage préalable alors qu'il s'agissait d'une espèce protégée dans cette région), une association de protection des animaux a porté plainte et l'agent local de la SNCF a passé 8h en garde à vue. Après coup, une concertation avec les agences de protection de l'environnement a permis de définir une procédure permettant de maintenir la circulation des trains sans nuire à l'environnement même en cas d'urgence.

En conclusion, « *il revient à chacun d'être concerné par la problématique environnementale et d'adopter des bonnes pratiques* » (N. Pollet, SNCF).

Conclusions et pistes de réflexion

Cette table ronde a permis de mieux cerner le discours et les pratiques de divers acteurs en matière de prise en compte de l'environnement dans la gestion opérationnelle des risques naturels. De nombreux exemples ont été donnés aussi bien de prise en compte satisfaisante de l'environnement dans les mesures de prévention/gestion que d'interférence négative avec les contraintes environnementales.

Les sujets abordés ont souvent comporté des éléments relevant des dimensions économiques et sociétales, telles que l'évaluation économique du patrimoine environnemental ou les questions d'acceptabilité et de culture du risque, débordant ainsi sur les thématiques connexes traitées dans les deux autres sous-groupes (§ 3.1 et 3.3). L'interpénétration de ces problématiques plaide pour une vision intégrée de ces trois dimensions du développement durable.

La synthèse des échanges a permis de mettre en évidence des points de blocage et de dégager des pistes de réflexion et d'action pour une gestion mieux intégrée des risques naturels et de l'environnement.

Au niveau politique, il revient aux autorités nationales, régionales et locales de s'impliquer dans la définition de leurs propres objectifs de gestion des risques : « *Il faut faire des choix et les expliquer dès le départ* » (J.D. Rouiller). L'environnement doit être intégré comme élément de décision dans une stratégie globale définissant des priorités hiérarchisées (T. Arborino).

Aux niveaux culturel et organisationnel, le cloisonnement persistant entre les différents services en charge des risques et de l'environnement ne favorise pas une prise en compte partagée de leurs préoccupations respectives. L'application de contraintes environnementales uniformes par rapport à des enjeux différents et l'absence de marges de manœuvres posent problème aux acteurs en charge de la gestion des risques.

Par conséquent, il convient de favoriser la transversalité des approches par le rapprochement des acteurs (institutions, services, personnes) en charge de la gestion des risques et de l'environnement. Le challenge est de trouver des pistes de réflexions, mais aussi des pratiques permettant d'intégrer l'enjeu environnemental avec celui de la sécurité collective, leur combinaison étant une clé de l'approche durable des risques.

Au niveau technique, il paraît opportun d'anticiper la phase de reconstruction/ restauration après crise, en définissant à l'avance des réponses utilisables « à chaud » permettant de mieux concilier les impératifs de sécurité avec la préservation de l'environnement.

A ce titre, on a vu que la concertation avec les institutions en charge de la protection de l'environnement pouvait permettre de concevoir des procédures éco-compatibles même en cas d'urgence. En terme de gouvernance, la concertation entre acteurs est aussi la voie à suivre pour éviter les situations conflictuelles ou pour mieux les gérer.

Parallèlement, des outils spécifiques restent à créer et/ou à diffuser auprès des acteurs opérationnels pour qu'ils s'approprient mieux les nouvelles exigences réglementaires et sociétales en matière d'évaluation et de minimisation des impacts environnementaux.

Références bibliographiques

Ledoux Consultants, 2010 : Guide d'accompagnement de la boîte à outil « ACB Plan Rhône » – Volet Inondation, Maîtrise d'ouvrage : Mission Rhône (DREAL Rhône-Alpes / Service Prévention des Risques), téléchargeable sur www.planrhone.net/ (> Inondations > Données et méthodes > Méthodes > ACB Plan Rhône).

Peltier A., 2006, « La prise en compte des préoccupations environnementales dans la prévention des inondations. Analyse de la Suisse, de l'Italie et de la France », *Actes du colloque international « Interactions nature-société. Analyses et modèles »*, La Baule, 3-6 mai 2006, disponible sur <http://geolittomer.univ-nantes.fr/StockageUMR/COLLOQUE/actes.htm>

Sanseverino-Godfrin, V., 2009, « Risques naturels, vulnérabilité, résilience et droit dans un contexte de développement durable », *20èmes JSE « Environnement entre passé et futur : les risques à l'épreuve des savoirs »*, Créteil, France, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00595142/fr/>

3.3. Table ronde « Risques naturels et dimension sociétale »

3.3.1. Constat

L'acceptabilité du risque diffère en apparence selon les générations. Par exemple, la « jeunesse insouciante » est spontanément moins encline à accepter les contraintes « c'est ma vie j'assume » mais cette posture est remise en cause dans les faits par le refus des pertes lors des événements importants.

L'acceptabilité diffère aussi selon le degré de responsabilisation sous l'effet de la banalisation, ou de la fatalité des populations. On peut ainsi observer une distance cognitive aux événements différente selon les types de population, par exemple entre les populations montagnardes et les populations touristiques en matière d'acceptabilité du risque lié aux chutes de pierres sur les routes de montagne.

Le thème des risques et de la dimension sociétale a été abordé essentiellement sous l'angle particulier de la communication et de l'information sur les risques faites aux populations.

Or, ce niveau d'information de la population est pointé comme étant un élément stratégique à améliorer pour développer une vraie « culture de la prévention et de l'urgence », avec des défaillances dans différents domaines. Parmi elles, retenons celles évoquées, lors de situation de crises notamment :

La communication des institutions, des experts : celle-ci apparaît comme trop fragmentée, pas assez globale et interdisciplinaire. Cette communication sectorisée peut engendrer quelques contradictions dans les messages à la population. La communication est aussi vécue comme un exercice sous contraintes réglementaires fortes, qui ne facilitent pas une information rapide.

On relève également un manque de confiance des institutions-experts dans la traduction que sont susceptibles de faire les médias. Ces derniers sont parfois vus comme des acteurs de l'information ignorants et davantage en recherche d'exclusivité, de scoop et d'émotionnel. Alors, la tentation de faire de la rétention d'information est grande par les acteurs de la gestion des risques, même si ce type d'attitude est jugé contreproductif. En effet, les retours d'expériences dans le domaine montrent que toute forme d'opacité favorise le soupçon. La rumeur incite les journalistes à contourner le blocus d'information, en se basant sur quelques témoignages ou avis annexes, parcellaires, voir partisans. L'exercice de communication n'est alors plus sous contrôle.

3.3.2. Pistes de réflexions et perspectives

L'information est un bien public. Une décision « responsable », une action « cohérente », des décideurs, des individus, des entreprises dépendent d'une bonne information. En ce sens, les institutions doivent s'inscrire dans un souci de transparence, pour mettre à disposition leurs connaissances. En cela, un meilleur partenariat entre acteurs semble incontournable, afin d'encourager le partage de données et entretenir les niveaux de connaissances et *in fine* une culture du risque partagée.

Prenons quelques exemples discutés en atelier :

En France, citons les dispositifs de concertation – information développés qui sont à améliorer car dans les faits les niveaux de participation sont encore faibles. Il y a sur ces pratiques un véritable besoin d'explicitations des enjeux, pour amorcer une conduite du changement.

En Valais, le processus de communication est direct. Les autorités s'adressent au niveau le plus local et particulier, à l'échelle des ménages, avec un document synthétique sur la situation des dangers et la prévention. La forme a son importance, et la tonalité journalistique (simplifiée et vulgarisée, même éloignée de la précision scientifique) a été retenue. Enfin, l'information pratique

concernant l'urgence est diffusée directement par les communes dans le cadre des exercices d'évacuation.

En Italie, la Défense Civile a su développer un lien privilégié avec les médias pour relayer des consignes ciblées sur les comportements en cas d'urgence et en post-crise à adopter. Mais cet effort reste à faire pour les phases de prévention.

Dans l'ensemble, plus de dialogue, de concertation participative, de responsabilisation individuelle sont souhaités. Pour cela, il s'agit de :

- Créer les conditions favorables pour que se développe un lien de confiance réciproque entre les institutions-experts et les médias. Pour ce faire une action de fond est à mener hors temps de crise. De la même manière, il existe un besoin d'inventer des temps d'échange adaptés associant l'ensemble du système d'acteurs impliqué dans la communication sur les risques.
- Sensibiliser directement la population, en s'adressant aux enfants dès l'école. En suisse, des cartes de dangers sont dessinées par les enfants qui ensuite se chargent de sensibiliser les parents. Les suisses conçoivent ces initiatives pédagogiques comme des investissements à courts, moyens et long termes. Les modalités de sensibilisation ont donc une importance, en ce sens le rôle que pourraient jouer les nouvelles technologies de l'information semble prépondérant.