



**HAL**  
open science

## Construire et gérer le risque d'inondation

Sylvain Rode

► **To cite this version:**

| Sylvain Rode. Construire et gérer le risque d'inondation. 2007. <hal-00177274>

**HAL Id: hal-00177274**

**<https://hal.science/hal-00177274v1>**

Preprint submitted on 6 Oct 2007

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Sylvain Rode

Doctorant, Université Paris X, laboratoire Gecko

PRAG à l'Université de Reims

[sylvainrode@hotmail.com](mailto:sylvainrode@hotmail.com)

## **Construire et gérer le risque d'inondation**

### **Introduction**

La recherche dont le présent article rend partiellement compte d'inscrit dans le cadre d'une géographie constructiviste (c'est-à-dire postulant que les réalités sociales ne sont pas données mais construites socialement) et dialogique (car plaçant les acteurs et leurs discours au centre de la recherche). Ce positionnement épistémologique conduit donc à rejeter une approche du risque comme objet quasi-matériel. Le risque est envisagé comme une représentation construite par différents acteurs. Par représentation, il faut entendre une « forme de connaissance socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social » (Jodelet, 1989). Comment le risque d'inondation est-il construit par les différents acteurs de sa gestion et comment ceux-ci l'érigent-ils en préoccupation plus ou moins forte qui va ou non donner lieu à des politiques publiques afin de le gérer ?

Nous présentons ici quelques éléments de réponse à une telle problématique appliquée à la partie moyenne du cours de la Loire (c'est-à-dire la section d'environ 450 kilomètres de ce fleuve allant de sa confluence avec l'Allier à celle avec la Maine) en soulignant tout d'abord le caractère emblématique à plusieurs titres de cet espace en matière de gestion du risque d'inondation, puis en mettant en exergue le caractère encore très contrasté de l'acculturation à ce risque tant chez les décideurs que chez les riverains, pour enfin montrer que la gestion du risque d'inondation peut offrir une opportunité pour aménager autrement les territoires.

### **1. La Loire moyenne, un espace emblématique en matière de gestion du risque d'inondation**

Si la Loire moyenne n'a pas connu d'inondation grave depuis près d'un siècle, et pourrait à ce titre paraître moins concernée par la problématique du risque d'inondation que de nombreux

espaces victimes d'inondations récentes, il s'agit pourtant d'un espace particulièrement emblématique en matière de gestion du risque d'inondation, et ce à plusieurs titres.

### **Une vulnérabilité accrue**

Tout d'abord, il faut rappeler que le risque d'inondation – cette potentialité – y demeure bien réel, et a même eu tendance à s'accroître récemment. La survenue d'une crue mixte, résultant de la conjonction d'une crue atlantique et d'une crue cévenole, est toujours possible malgré l'existence d'un système de digues ayant pour fonction de protéger les vastes portions du lit majeur qui ont été progressivement conquises par les sociétés. Et cet aléa aurait des conséquences d'autant plus graves que désormais les enjeux présents en zone inondable sont très importants, et bien plus vulnérables qu'auparavant. La population des espaces inondables ligériens est ainsi passée de 30 000 au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle à plus de 300 000 aujourd'hui (Dégardin, 2000) !

**Tableau 1 : Des enjeux très importants à l'échelle de la Loire moyenne**

Types d'enjeux	Habitants	Entreprises	Emplois	Superficies agricoles (en ha)
Quantité d'enjeux exposés (en cas de crue centennale)	300 000	13 600	71 500	87 000

Données : Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature

Les enjeux exposés en cas de crue comparable à celle qui ravagea la Loire moyenne en juin 1856 sont ainsi importants, mais inégalement répartis. Une polarisation à plusieurs échelles apparaît nettement.

**Tableau 2 : Une concentration des enjeux dans la Région Centre**

Types d'enjeux	Habitants	Entreprises	Emplois	Superficies agricoles (en ha)
Quantité d'enjeux exposés en Loire moyenne	300 000	13 600	71 500	87 000
Quantité d'enjeux exposés dans la seule Région Centre	250 000	11 000	58 500	63 000
Pourcentage des enjeux exposés en Région Centre par rapport aux enjeux en Loire moyenne	83,3	80,8	81,8	72,4

Données : Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature

**Tableau 3 : Une polarisation des enjeux dans quelques espaces**

Espace concerné (val)	Tours	Orléans	Authion	Cisse	Saumur	Blois	Sully
% de la population exposée dans cet espace par rapport à la population totale exposée en Loire moyenne	40	18	14	3	1	2	1
% des entreprises exposées (par rapport au total Loire moyenne)	36	10	10	7	8	3	2
% des emplois exposés (par rapport au total Loire moyenne)	39	12	11	7	6	4	3

Données : Equipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature

La Région Centre regroupe ainsi près de 80 % des enjeux exposés ! Et au sein de la Région Centre, ce sont principalement quelques pôles urbains majeurs comme les vals d'Orléans et de Tours qui en représentent l'essentiel (un peu plus de la moitié des enjeux à eux deux). A ces deux principaux pôles, il faut en rajouter un troisième, en région Pays de la Loire, le val d'Authion (environs de Saumur).

### **Un espace d'expérimentation d'une nouvelle politique de gestion des cours d'eau**

Il convient de souligner le rôle pionnier qu'a joué le bassin de la Loire en termes d'expérimentation d'une nouvelle politique de gestion des cours d'eau en général et du risque d'inondation en particulier. Le Plan Loire Grandeur Nature, adopté en 1994, abandonnait partiellement la logique des aménagements lourds qui prévalait jusque là pour mettre l'accent sur la prévention des crues sans barrages et la sauvegarde du patrimoine naturel. Ce plan global d'aménagement de la Loire sur dix ans se donnait ainsi pour objectif de concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique. Cette réorientation à l'échelle du bassin de la Loire était confirmée à l'échelle nationale dès 1995 par la loi Barnier du 2 février 1995 qui créait les Plans de prévention des risques naturels (PPR). Cela représentait un glissement sensible en terme de gestion du risque d'inondation : désormais l'accent était mis sur la prévention (mesures institutionnelles et juridiques) au détriment de la protection (mesures techniques) dont l'usage fut longtemps dominant. Cela s'est notamment traduit par une reconsidération de la philosophie d'ensemble du protocole d'accord signé en 1986 entre l'EPALA, l'Etat et l'Agence de l'eau, lequel prévoyait, sur dix ans, un vaste programme d'aménagement hydraulique de la Loire et de ses affluents afin de lutter contre le risque d'inondation et de soutenir les étiages. La plupart des barrages prévus ont été abandonnés : Serre de la Fare tout d'abord et, après de nombreux atermoiements, Chambonchard (Garnier, Rode, 2007), tandis que l'ouvrage à vannes mobiles écrêteur de crues du Veudre semble lui aussi ne plus être d'actualité. Ces abandons en cascade entérinent

de fait la nouvelle approche de la prévention du risque d'inondation. Le Plan Loire, qui a été intégré aux CPER et rebaptisé Programme Interrégional Loire Grandeur Nature, a lui-même évolué dans ses objectifs, suivant parfaitement l'évolution évoquée de la protection à la prévention : « si la sécurité des populations reposait sur une amélioration de la prévision et un renforcement des protections principalement dans le premier Plan Loire, les études menées pour définir une stratégie de réduction du risque inondation notamment sur la Loire moyenne ont mis en évidence le rôle potentiel de la prévention pour réduire la vulnérabilité des populations et des biens » (Eureval-C3E-EDATER, 2005). Par ailleurs, ce plan a fait des émules puisque l'Etat souhaite aujourd'hui mettre en place un Plan Seine et un Plan Garonne sur le même modèle. Un mode nouveau de gestion des grands fleuves français s'est donc progressivement élaboré sur le bassin de la Loire au cours des vingt dernières années.

### **Un espace emblématique de la dimension conflictuelle de la prévention du risque d'inondation...**

Les acteurs chargés de la gestion du risque d'inondation en Loire moyenne ont été très vite confrontés à la nouvelle politique étatique et ses nouveaux outils de prévention. En effet, par des arrêtés préfectoraux successifs pris entre 1995 et 1998, les projets de protection contre les dommages liés aux inondations ont été qualifiés de Projet d'Intérêt Général (PIG) dans les différents vals de la Loire moyenne. Les communes concernées ont alors dû mettre leur POS en compatibilité avec le PIG puis, suite logique, mettre en place un Plan de Prévention des Risques à l'horizon 2000-2001. Mais ce PIG a provoqué une véritable levée de boucliers de la part des communes concernées (cf. figure récapitulative). Ce sont deux représentations contradictoires du risque et de ses territoires et, plus largement, de l'aménagement et du devenir des territoires locaux, qui entraînent en conflit. Il y avait d'une part la logique étatique, qui prenait la mesure du risque nouvellement affiché, et cherchait à appliquer la loi sans prendre en compte, *a priori*, les contraintes locales. D'autre part, la logique des élus qui localisaient le risque, l'inscrivaient dans la réalité communale et tendaient à privilégier le maintien de la dynamique urbaine et industrielle. L'Etat a alors tenté d'imposer, de manière relativement autoritaire, sa vision du risque. S'est donc engagé un véritable bras de fer entre les communes et l'Etat, à grand renfort de procédures juridiques, de création d'associations de défense des communes (Rode, 2006), de mobilisation de la population derrière l'action de la municipalité dans certains cas (Garnier, Rode, 2006). Les arguments mobilisés par les acteurs locaux afin de contester la politique préventive de l'Etat étaient divers. Certains élus jugeaient le risque négligeable et le pensaient donc très surestimé par les services de l'Etat, cette surestimation injustifiée produisant des effets dramatiques sur les territoires. D'autres élus avaient une position plus nuancée et portaient la contestation sur d'autres terrains. Ainsi, ils

ne contestaient pas le risque en lui-même, mais plutôt l'appréciation portée par l'Etat, la représentation du risque et de ses territoires qui transparaissait dans la nouvelle réglementation. La cartographie du risque apparaît ainsi comme un enjeu central de cette controverse dans la mesure où les cartes des atlas des zones inondables s'avèrent « porteuses d'un pouvoir » (Donze, 2002). Ce sont en effet elles qui disent le risque et sont donc, comme le rappelle Jacques Donze (2002), « facteurs [...] de création du risque par la représentation qu'elles en donnent ». C'est parce qu'ils l'ont parfaitement compris qu'un certain nombre d'élus a porté le conflit sur ce terrain de la représentation cartographique du risque d'inondation, soulignant l'imprécision scientifique des cartes élaborées par les services de l'Etat, lesquelles servaient de référence à son action préventive. La contestation des communes ligériennes concernait également l'attitude de l'État dans cette affaire. En effet, les communes ont eu le sentiment très net que le PIG leur était imposé et qu'aucune discussion n'était possible. Le PIG faisait ainsi figure de couperet tombant brutalement sur les communes et leurs élus, et remettant en cause du jour au lendemain le devenir de leurs territoires. Il n'y a en effet pas eu de concertation entre le préfet, ses services et les villes ligériennes dont les remarques n'ont pas été prises en compte. Les communes dénonçaient donc l'attitude dictatoriale de l'Etat. Par ailleurs, nombre d'élus ont eu le sentiment que le PIG représentait un retour en arrière, avant la décentralisation, l'Etat essayant ainsi de reprendre ses prérogatives anciennes en matière d'urbanisme. Ce sont donc à la fois les représentations du risque, du devenir des territoires locaux et des prérogatives des différents acteurs qui différaient, expliquant le gouffre d'incompréhension qui les a un temps séparés.

### **... mais aussi de la construction sociale du risque**

Pourtant, afin de mettre un terme à cette situation conflictuelle et de parvenir à sortir de cette impasse, communes et services de l'Etat ont dû trouver un compromis. Une nouvelle représentation du risque d'inondation et de ses territoires a ainsi émergé progressivement de l'interaction entre ces deux ensembles d'acteurs (cf. figure récapitulative). On est ainsi entré dans une phase de négociation du niveau de risque socialement acceptable. La prise en compte du risque n'a en effet rien de mécanique : c'est l'interaction de l'ensemble des acteurs concernés, dans un contexte particulier, qui favorise ou non sa reconnaissance et le visage qui lui est donné, conditionnant largement les politiques publiques mises en œuvre et leur inscription territoriale. En effet, comme le rappellent E. Martinais *et alii* (2006), dans une perspective constructiviste « le risque n'est pas la crue, mais sa forme sociale projetée. C'est-à-dire qu'il résulte des multiples investissements sociaux qui permettent de penser la crue, puis de délimiter et traiter les problèmes spécifiques posés par le débordement, individuellement ou collectivement ». L'évolution des représentations du risque comme forme

sociale projetée de la crue a été sensible, ce qui a permis de rendre le risque à la fois plus réel et plus acceptable pour les responsables municipaux, et donc, *in fine*, de dénouer la situation conflictuelle qui opposait l'Etat aux communes.

Les territoires concernés par le risque et marqués par des mesures d'inconstructibilité ou de limitation des constructions ont ainsi fait l'objet de négociations entre chaque commune et les services de l'Etat, conduisant notamment à redéfinir les limites des champs d'expansion des crues à préserver de toute urbanisation ou le niveau d'aléa affecté à tel espace. Un certain nombre de communes a ainsi obtenu davantage de possibilités de construction (cf. figure récapitulative). Au vu de l'enjeu urbanistique majeur que cela représentait à leurs yeux, nombreuses sont les villes qui ont tout fait pour que les ZAC en cours de montage opérationnel soient exclues des zones inondables à préserver de toute urbanisation afin de pouvoir les mener à bien. Face à la multiplication de ce type de doléances, les services de l'Etat des différents départements ont retenu le principe du « coup parti » : lorsque des communes avaient déjà fait de gros travaux de viabilisation de terrains dans le cadre de ZAC, celles-ci ont été incluses dans les zones déjà urbanisées (alors que dans ce cas de figure il s'agissait de terrains non encore urbanisés) donc encore constructibles. La révision du PIG a donc donné lieu à des modifications non négligeables pour les communes. Il s'agit là d'une forme d'assouplissement par l'Etat des contraintes urbanistiques initialement imposées par le PIG dans la mesure où ces négociations ont permis aux communes de conserver des possibilités de développement urbain. Mais ces concessions de l'Etat n'ont-elles pas conduit à vider les PPR de leur substance en autorisant finalement ce qu'on tentait d'interdire dans un premier temps ? Même si certains interlocuteurs au sein des services de l'Etat ont reconnu des concessions parfois injustifiées (du fait d'une impréparation ou d'une mauvaise négociation desdits services), d'une manière générale, les concessions de l'Etat sont demeurées ponctuelles, les Préfets se chargeant d'arbitrer les demandes d'assouplissement formulées par les communes.

## **2. Vers une « culture du risque » ? Une acceptation encore très inégale du risque d'inondation à l'échelle locale**

### **Des responsables locaux plus ou moins sensibilisés et impliqués**

Comment la représentation dominante du risque d'inondation et de ses territoires – celle élaborée à travers cette interaction des différents acteurs, et qui vient d'être évoquée ci-dessus – se diffuse-t-elle parmi les responsables locaux ? Est-elle largement ou inégalement partagée par ceux-ci ?

Les collectivités locales ont la charge d'intégrer le risque d'inondation dans leur politique d'aménagement des territoires. Mais la situation demeure encore fort inégale : la conscience de la réalité du risque n'est pas encore partagée par tous les responsables politiques et les techniciens des collectivités locales ligériennes. Ainsi y a-t-il encore de nombreuses collectivités locales qui se contentent d'appliquer les prescriptions urbanistiques imposées par le PPR, mais sans jamais repenser la nature même de leur développement (cf. figure récapitulative). Il s'agit là d'une gestion *a minima* du risque d'inondation, qui transparaît nettement dans les propos de responsables de ces collectivités : le risque paraît très lointain, improbable, et ne constitue pas une préoccupation publique. Dans ces communes, aucune action volontariste n'est menée afin de composer avec le risque d'inondation et ainsi de l'intégrer au « modèle territorial officiel » (Lussault, 1998). Leurs responsables politiques n'ont pas encore assimilé la représentation dominante du risque. Celui-ci demeure pour ainsi dire une anomalie au sein de leur « modèle territorial officiel », cette « vaste représentation de la configuration territoriale, en partie préreflexive, qui sous-tend l'agir qui la nourrit [... et qui] constitue un moyen de rendre sensible la place de l'espace dans l'action locale et de faire appréhender aux habitants la ville comme une totalité ordonnée, agencée par l'agir urbanistique » (Lussault, 1998). Dans cette perspective, il convient d'évoquer publiquement le moins possible le risque d'inondation, celui-ci étant perçu comme un élément de perturbation du système communal ainsi que des représentations de son bon fonctionnement et de sa bonne gestion par les édiles.

Pourtant, un certain nombre de structures intercommunales ont intégré la question du risque d'inondation dans leurs missions, contribuant de la sorte à apporter une aide précieuse aux communes, à diffuser de l'information à leur destination et finalement à une meilleure prise en compte du risque à l'échelle locale. Les communautés d'agglomération d'Angers, Saumur, Blois, Orléans et Nevers peuvent être données en exemple de structures intercommunales actives dans ce domaine. Elles sont évidemment plus ou moins impliquées, et selon des modalités différentes, mais quoi qu'il en soit leur action paraît toujours positive, contribuant à leur mesure à une meilleure prise en compte du risque et à la construction d'une culture du risque, que ce soit parmi les élus et techniciens communaux, ou parmi la population. Si leur implication n'est pas le fait de compétences directes en matière de risque, elle se fait indirectement à plusieurs titres : à la fois comme structures ayant pour rôle d'apporter une aide aux communes dans certains domaines, mais aussi parce que nombre de leurs compétences (dans le domaine de la pollution de l'air, des nuisances sonores, du traitement de l'eau potable et des eaux usées, de l'environnement, de la commission de sécurité des établissements recevant du public, de l'aménagement, de l'action économique et des équipements urbains) ne peuvent être correctement exercées qu'à condition de mettre en

œuvre un dispositif complet dans le domaine de la prévention des risques majeurs. Et enfin au titre des obligations des exploitants d'un service destiné au public, définies par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 (et en particulier son article 6<sup>1</sup>), un plan de continuité incluant une réflexion sur le risque d'inondation peut être mis en place, comme cela a été fait au sein de la communauté d'agglomération d'Angers.

Si la conscience claire du risque a poussé ces communautés d'agglomération à s'investir dans sa gestion et en faire une véritable préoccupation publique, un certain nombre de communes ont fait de même. L'examen du contenu des DICRIM (Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs) – ces documents communaux répondant au devoir d'information des populations par les maires – comme de leur contexte d'élaboration et des choix de leur diffusion apparaît particulièrement riche en enseignements et est symptomatique de cette inégale volonté de participer à la construction d'une culture du risque au sein de la population. Certaines communes n'ont tout simplement pas élaboré de DICRIM (certains maires rencontrés ignoraient même ce dont il s'agissait...). D'autres ont élaboré et diffusé des DICRIM particulièrement minimalistes, très partiels, parfois même assortis de mentions dénotant une forme de scepticisme ou de minimisation du risque, et ne s'insérant pas dans une démarche cohérente de sensibilisation de la population au risque d'inondation. A l'inverse, certaines communes, comme Olivet ou Cléry Saint-André, dans le Loiret, ont réalisé des DICRIM bien plus complets et pédagogiques, tout en les insérant dans une véritable stratégie globale de construction d'une culture du risque. Mais il faut pour cela une volonté politique forte et pérenne, ce qui est loin d'être le cas dans toutes les communes de la Loire moyenne.

### **Des riverains inégalement sensibilisés à la question du risque d'inondation**

La représentation du risque d'inondation qui a été élaborée dans l'interaction entre l'Etat et les collectivités locales est donc inégalement diffusée parmi les responsables politiques et les techniciens des collectivités locales. Est-elle, alors, diffusée parmi les populations qui vivent en zone inondable ? Et si oui, comment s'y est-elle diffusée ?

Comme le montre le dépouillement des questionnaires effectués auprès de personnes habitant dans quatre communes inondables (deux de l'agglomération de Tours et deux de l'agglomération d'Orléans), les riverains de certaines communes semblent avoir une conscience assez affirmée du risque : c'est le cas par exemple des habitants de Saint-Pierre-

---

<sup>1</sup> « Les exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine,...prévoient les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise. Ces besoins prioritaires [...] sont pris en compte dans les cahiers des charges ou contrats régissant les concessions ou délégations de service public et dans les actes réglementaires encadrant les activités précitées. »

des-Corps. En revanche, les habitants de La Riche semblent en avoir une moins bonne conscience. Cette inégale conscience du risque dans deux communes proches et aux situations assez semblables face au risque d'inondation s'explique avant tout par des raisons politiques, qui tiennent à la mobilisation ou non des responsables municipaux sur cette question (Garnier, Rode, 2006). On constate ainsi que lorsque de nombreuses initiatives sont prises par des municipalités afin de sensibiliser la population à l'existence du risque d'inondation et aux mesures à prendre pour le prévenir, les habitants ont un niveau de conscience du risque bien supérieur à ceux des communes où rien n'est fait.

Toute politique publique visant à réduire un risque ne peut désormais se concevoir qu'en lien étroit avec les riverains concernés. L'exigence est aujourd'hui forte d'une démocratie participative, qui intègre les citoyens dans la prise de décision (Callon *et alii*, 2001), qui associe les populations locales à la gestion du risque. Il apparaît donc nécessaire, pour faire accepter par les habitants les mesures de protection ou de prévention prises par les pouvoirs publics, que leur représentation du risque soit suffisamment intense et précise, ce qui implique un travail de communication d'informations sur le risque à destination des habitants des zones inondables. La construction d'une culture du risque parmi la population des espaces concernés relève donc pleinement de processus de construction sociale et nécessite une volonté politique forte et soutenue dans le temps.

### **3. De contraintes en atouts : la gestion du risque, une opportunité pour repenser l'aménagement des territoires**

L'analyse du risque comme une représentation construite socialement explique aussi comment et pourquoi la prise en compte de l'abstraction qu'est le risque d'inondation se traduit en termes d'aménagement et de recomposition des territoires à différentes échelles. Alors que certains espaces soumis au risque d'inondation se recomposent selon des logiques très différentes de celles qui prévalaient auparavant, d'autres continuent à s'organiser et à se développer sans véritablement intégrer le paramètre qu'est le risque d'inondation. Si certains acteurs se représentent toujours le risque d'inondation comme une contrainte entravant le développement des territoires, d'autres ont compris qu'il pouvait représenter une opportunité pour aménager autrement les territoires, voire un bon argument à mobiliser afin de « reconquérir » certains territoires.

#### **Repenser le développement communal**

Un certain nombre de communes ont repensé leur développement en y intégrant la problématique du risque d'inondation, allant même parfois jusqu'à en faire un élément affiché

de l'identité communale. Des communes entièrement inondables, les plus touchées par les restrictions en matière de constructibilité, ont ainsi réorienté, parfois de manière assez radicale, leur modèle de développement économique ou territorial, prenant acte de l'impossibilité de poursuivre leur développement de manière inchangée. Il faut alors privilégier de nouvelles activités compatibles avec le risque d'inondation, voire le valorisant, et/ou de nouvelles formes de développement urbain n'aggravant pas la vulnérabilité des enjeux exposés. Cela concerne aussi bien des communes urbaines que des communes rurales qui, quelles que soient les mesures précises adoptées, tentent le plus souvent de s'inscrire dans une perspective de développement durable (*cf.* tableau *infra*).

#### Quelques exemples de gestion volontariste du risque d'inondation à l'échelle municipale

Nom de la commune :	Les principales caractéristiques de la commune :	Le traitement du risque :
Saint-Pierre-des-Corps	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Située entre Loire et Cher, <b>entièrement en zone inondable</b> (aléa moyen et fort).</li> <li>• Ville de l'agglomération de Tours comptant 16 236 habitants, anciennement urbanisée, à forte tradition ouvrière (cheminote en particulier), et encore très industrielle (330 entreprises pour environ 6000 emplois).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Répartition différente des densités</b> à l'échelle du territoire communal : <b>densification du centre-ville</b> (sous forme de maisons de ville respectant les prescriptions du PPR) ; <b>gel des constructions en périphérie</b> et utilisation de ces terrains sous forme d'une zone verte et récréative.</li> <li>• Volonté affichée d'<b>assumer l'inondabilité</b> et d'en faire un <b>atout</b> en permettant à la commune de s'inscrire dans une démarche de <b>développement durable</b>.</li> </ul>
Bréhémont	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Située entre Loire et Indre, <b>entièrement en zone inondable</b> (aléa moyen et fort)</li> <li>• Village rural de 726 habitants, à tradition agricole, aujourd'hui marqué par la périurbanisation (25 km de Tours)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientation du développement économique de la commune vers le <b>tourisme vert</b> (écomusée du chanvre, batellerie traditionnelle de la Loire, hébergement de touristes et location de vélos dans le cadre du projet « Loire à vélo »...).</li> </ul>
Nazelles-Négron	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La <b>moitié de son territoire est inondable</b> (aléa moyen et fort), l'autre moitié est à l'abri (plateau).</li> <li>• Petite ville (3714 habitants) de l'agglomération d'Amboise, comptant de nombreuses activités industrielles (70 entreprises et un peu plus de 2000 emplois) implantées en zone inondable.</li> <li>• Fait partie d'une Communauté de communes qui s'est dotée d'une <b>taxe professionnelle unique</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abandonne son projet de développement intitulé « Le village dans la vallée » qui prévoyait la densification des espaces construits en zone inondable et le déplacement des infrastructures sportives en zone inondable non encore urbanisée.</li> <li>• Réoriente le développement de l'<b>urbanisation sur le plateau</b>.</li> <li>• Accepte l'installation des entreprises dans les communes non inondables de la Communauté de communes (du fait de la TPU).</li> </ul>

## **Intégrer des marges urbaines à la ville**

Le risque et sa gestion peuvent être instrumentalisés par les décideurs, qui les utilisent parfois au service d'une stratégie de reconquête et de réaménagement de certains territoires. C'est ce que nous constatons dans les agglomérations de Tours, de Blois et d'Orléans : la lutte contre le risque d'inondation peut y représenter un moyen de « reconquérir » et mettre en valeur certains territoires bordant la Loire jusque là délaissés et marginaux. C'est le cas des Iles Noires à La Riche (à l'ouest de l'agglomération de Tours), qui fait figure d'espace marginal à la fois géographiquement du fait de la localisation de ce quartier situé derrière les levées, donc à l'intérieur du lit de la Loire, et socialement car occupé par des populations très modestes, vivant pour certaines dans des conditions d'extrême précarité (Rode, Sierra, 2008). L'exposition au risque d'inondation est ici le principal argument – avec celui de la lutte contre la précarité sociale – mobilisé par les pouvoirs publics, alors même qu'un autre espace tout aussi exposé au risque d'inondation existe au sein de l'agglomération (la Grande Ile Aucard à Tours). Mais, comme il s'agit d'un espace beaucoup mieux intégré géographiquement et socialement à la ville, qui ne présente pas les mêmes caractères de marge urbaine. Nul n'est donc besoin pour les pouvoirs publics de mobiliser l'argument de l'exposition au risque d'inondation... Cela tend à accréditer la thèse d'une instrumentalisation du risque d'inondation à géométrie variable, en fonction des opportunités que cela est à même d'offrir. Ces espaces en voie de reconquête par les pouvoirs publics, pour ne plus être considérés comme des marges urbaines, doivent être aménagés de manière à devenir attractifs pour les populations des agglomérations. Mais, du fait de leur inondabilité, ces espaces n'ont pas vocation à être le théâtre d'un développement urbain classique par le biais de construction de nouvelles habitations. Des usages alternatifs de ces sites sont donc imaginés. Il est souvent choisi de valoriser les atouts naturels de ces espaces riverains de la Loire et à forte empreinte naturelle pour en faire des lieux récréatifs et de nature au sein des agglomérations. Là aussi, c'est vers ce type de solution que s'orientent les pouvoirs publics dans le cas des Iles Noires : il s'agit de valoriser les atouts naturels de cet espace très vert situé au bord de la Loire pour en faire un lieu récréatif au sein de l'agglomération tourangelle, tout en préservant l'usage particulier du site lié à la présence de nombreux jardins familiaux. Pour cela, il a été décidé de réaliser une série d'aménagements destinés à faire de cet espace un lieu de loisirs intégré dans des parcours urbains de détente à l'échelle de la commune et de l'agglomération (Rode, Sierra, 2008).

## **Conclusion**

Ce rapide aperçu de la situation ligérienne permet de mettre en exergue le caractère éminemment construit, négocié, du risque d'inondation par les divers acteurs chargés de sa gestion. C'est aussi l'occasion de s'inscrire en faux contre l'image d'un risque d'inondation parfois encore présenté comme intangible parce que naturel, et que la modélisation hydraulique suffirait à saisir. Or c'est oublier que seul l'aléa, ici la crue, est naturel – et encore avec certaines nuances –, mais que le risque ne saurait se réduire à la crue, étant le résultat d'un véritable traitement social de celle-ci par divers protagonistes. Ce n'est qu'au terme de ce processus, plus ou moins long et heurté selon les cas, que le risque peut devenir acceptable, et donc intégrable dans les politiques publiques d'aménagement des territoires. La reconnaissance du caractère négocié de tout risque – naturel ou non – est donc un préalable incontournable à sa prise en compte efficace, et nécessite d'adapter les procédures d'élaboration des documents réglementaires, en tendant notamment vers plus de concertation et d'implication dès le début de la procédure des différents acteurs. Cela ne semble toujours pas le cas, en dépit des intentions affichées depuis plus de dix ans par l'Etat : « Les partenaires locaux, et au premier chef les élus, doivent être associés à l'élaboration des documents dès que la prescription des PPR est envisagée, puis être consultés régulièrement. Leur participation active et permanente à la réflexion est une des clés de la réussite des PPR » (MATE, METL, 1997). En effet, Freddy Vinet signale qu'en Languedoc-Roussillon, les PPRI récents souffrent toujours du même défaut de concertation : « un des reproches faits aux PPR [de l'Aude] est qu'ils ne sont pas accompagnés d'une concertation apte à les faire mieux accepter par la population et les élus locaux » (Vinet, 2005). Tout se passe donc comme si, plus de dix ans après l'adoption de la loi Barnier et de nombreuses expériences conflictuelles par manque de concertation, le modèle français de décision – caractérisé par un monopole étatique de l'expertise et du déclenchement des procédures réglementaires – avait été incapable d'évoluer vers « un mode de régulation spécifique conférant une large place à la négociation entre décideurs, hommes de terrains, scientifiques et opinion publique » (Theys, Kalaora, 1998). Il s'agit pourtant là d'un enjeu majeur de gouvernance des risques.

## Bibliographie

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 358 p.

Dégardin F. (2002), « Urbanisation et inondations : de l'opposition à la réconciliation », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 1, pp. 91-103

Donze J. (2002), « Comment cartographier les risques ? », intervention lors de la Journée APHG Dijon, 4 décembre 2002, sur le thème « Les sociétés face aux risques naturels et technologiques », site internet de l'Académie de Dijon

Eureval-C3E-EDATER (2005), *Evaluation du Plan Loire Grandeur Nature. Rapport final*, Agence de l'eau Loire-Bretagne

Garnier P., Rode S. (2006), « Construire l'acceptabilité du risque, une priorité pour les communes ? », *L'Information géographique*, vol. 70, n° 1, pp. 25-40

Garnier P., Rode S. (2007), « Entre aménagement et environnement, la naissance avortée d'un projet aléatoire : le barrage de Chambonchard », *Annales de géographie*, n° 656, pp. 382-397

Jodelet D., (dir.) (1989), *Les représentations sociales*, Paris, PUF, 424 p.

Lussault M. (1998), « Images (de la ville) et politique (urbaine) », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 73, n°1, pp. 45-53

Martinais E., Morel-Journel C., Duchêne F. (2006), « La construction sociale du risque environnemental : un objet géographique ? », pp. 171-186, in Séchet R. et Veschambre V. (dir.), *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 397 p.

MATE, METL, *Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles. Guide général*, Paris, La Documentation Française, 76 p.

Rode S. (2006), « La gestion du risque d'inondation en Loire moyenne : une approche géographique par les représentations », *Historiens & Géographes*, n° 394, pp. 251-262

Rode S., Sierra A. (2008), « Marges urbaines et risques à Tours et à Quito, un essai de comparaison Nord-Sud », *Autrepart*, à paraître

Theys J., Kalaora B. (dir.) (1998), *La Terre outragée*, Diderot Editeur, 336 p.

Vinet F. (2005), « Du risque oublié à la contrainte environnementale : le cas des basses plaines du Languedoc-Roussillon », *Cahiers Nantais*, n° 64, pp. 11-21