HAL
open science

Appropriation active de la prévention du risque d'inondations : méthode de conduite du processus : application à Saint-Martin d'Ardèche (07) et à Saint-Pierre-des-Corps (37)

Roger Nifle, Stéphane Saint-Pierre, Francis Dégardin

To cite this version:

Roger Nifle, Stéphane Saint-Pierre, Francis Dégardin. Appropriation active de la prévention du risque d'inondations : méthode de conduite du processus : application à Saint-Martin d'Ardèche (07) et à Saint-Pierre-des-Corps (37). [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 1998, 73 p., photos, cartes. hal-02166813

HAL Id: hal-02166813

https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02166813

Submitted on 27 Jun 2019

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.

NICAYA | Institut COHÉRENCES

Appropriation active de la prévention du risque d'inondation

Méthode de conduite du processus

■

Application à Saint-Martin d'Ardèche (07) et Saint-Pierre-des-Corps (37)

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Ce rapport a été rédigé par Roger Nifle (Institut COHÉRENCES) et par Stéphane Saint-Pierre (NICAYA), sur commande du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement / Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques / Sous-Direction de la Prévention des Risques Majeurs, le CERTU étant conducteur d'opération et éditeur.

La recherche-action a été suivie par un comité de pilotage animé par Jean Noyelle (DPPR/SDPRM) et composé de Patrice Charrier (DDE d'Indre-et-Loire), Francis Dégardin (CERTU), Roland Fillod (NICAYA), Bernard Fiole (DDE de l'Ardèche), Gérald Garry (DAFU puis DGUHC), Pierre Graffe puis Patrick Grandbarbe (DDE d'Indre-et-Loire), Edmond Graszk (DPPR/SDPRM), Dominique Lavaux (DEau), Roger Nifle (Institut COHÉRENCES), Jean-Luc Roy (DEau), Stéphane Saint-Pierre (NICAYA) et Laurent Serrus (DPPR/SDPRM).

NOTICE ANALYTIQUE

Titre : Appropriation active de la prévention du risque d'inondation. Méthode de conduite du processus

Sous-titre : Application à Saint-Martin d'Ardèche (07) et à Saint-Pierre-des-Corps (37)

Langue : Français

Auteurs : Roger NIFLE , Institut COHÉRENCES, Soyans, 26400 Crest Tél. (0)4 75 76 04 18

Stéphane SAINT-PIERRE, NICAYA, 5, rue de la Touloubre, Les Logissons, 13770 Venelles Téléphone (0)4 42 54 20 89

Organisme commanditaire : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, DPPR / SDPRM, 20, Avenue de Ségur, 75302 Paris 07 S.P. Téléphone (0)1.42.19.20.21

Conducteur d'opération : CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), 9, rue Juliette Récamier, 69456 Lyon Cedex 06 Téléphone (0)4.72.74.58.00

Coordonnateur : Francis Dégardin (CERTU, Département Environnement)

Date d'achèvement : Septembre 1998

Résumé :

A partir du constat de blocages dans la prise en compte du risque affiché par les services de l'État, les auteurs ont entrepris une recherche-action sur l'appropriation active de la connaissance puis de la prévention du risque par les collectivités concernées. Cette recherche a été menée sur deux communes très différentes où le porter à connaissance des aléas de référence et des projets de règlement avait provoqué des réactions de rejet caractérisé. Pour résoudre les problèmes d'incompréhension, les auteurs proposent de passer de la simple délivrance de données objectives à la conduite d'un processus d'appropriation et de responsabilisation reposant sur une concertation authentique. La méthode comporte l'identification des acteurs et des logiques en présence, puis la construction d'une stratégie de concertation partant d'une écoute des positions mutuelles ; elle permet de déboucher sur l'appropriation par la collectivité des solutions et des dispositions à prendre en tenant compte des principes essentiels de la politique de prévention de l'État. Le rapport esquisse enfin un guide pour la conduite du processus et fournit des indications pour des formations à cette approche. Deux annexes relatent les détails de l'application à Saint-Martin-d'Ardèche (projet de Plan de Prévention des Risques Inondation) et à Saint-Pierre-des-Corps (Projet d'Intérêt Général de protection).

Mots-clés : Risques naturels, Inondation, Prévention des risques, Sciences humaines, Concertation, Appropriation active, Conduite de projet.

Nombre de pages : 72 cartes, figures, photos

Bibliographie : non

Confidentialité : non

Diffusion : 200 exemplaires par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, principalement aux services déconcentrés de l'État. Autres exemplaires par le CERTU.

Prix : 65 F

SOMMAIRE

1. PRÉAMBULE : LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE-ACTION ET LA DÉMARCHE. 5

1.1. Conditions de la recherche. 5

1.2. Les présupposés 6

1.3. Les opérations. 6

1.4. Les conclusions attendues. 7

2. LE CONSTAT. 8

2.1. Le résultat actuel des opérations (mi mai 1998). 8

2.2. La conclusion principale. 9

3. LA COMPRÉHENSION GÉNÉRALE DU PHÉNOMÈNE. 10

3.1. La culture du risque. 10

3.2. Le processus d'appropriation active. 12

3.3. Les acteurs collectifs. 14

3.4. Les niveaux de réponse et de maîtrise du risque et leur évolution. 18

4. LES PRINCIPES MÉTHODOLOGIQUES. 20

4.1. Les préalables : La constitution des acteurs collectifs et leur reconnaissance. 20

4.2. La conduite du processus. 26

5. ÉBAUCHE D'UN GUIDE MÉTHODOLOGIQUE. 30

5.1. Préalables. 30

5.2. La conduite du processus. 32

6. PERSPECTIVES : APPROPRIATION ACTIVE DE LA COMPÉTENCE MÉTHODOLOGIQUE. 33

6.1. Sensibilisation pour repérer les problèmes et les voies de solution. 33

6.2. Formation de base. 33

6.3. Formation de professionnels. 33

ANNEXE 1
NOTE DE SYNTHÈSE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS D'APPROPRIATION ACTIVE À SAINT-MARTIN-D'ARDECHE 35

ANNEXE 2
NOTE DE SYNTHÈSE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS D'APPROPRIATION ACTIVE A SAINT-PIERRE-DES-CORPS 52

1. PRÉAMBULE : LES OBJECTIFS DE LA RECHERCHE-ACTION ET LA DÉMARCHE.

1.1. CONDITIONS DE LA RECHERCHE.

Dans le cadre de la politique de l'État, l'établissement des PPRi a conduit au constat d'une difficulté assez systématique soit dans l'approbation des PPR par les communes, soit dans leur mise en oeuvre.

Il semble bien que se renouvelle la même situation que celle rencontrée avec les PER ou la mise en place des PIG...

Dans la procédure d'élaboration des PPR, la phase de "porter à connaissance" réglementaire, a particulièrement attiré l'attention :

- d'une part cela provoque souvent des réactions négatives,
- d'autre part on pouvait raisonnablement penser que si les décisions attendues d'approbation de la part des collectivités ne se réalisaient pas, cela venait d'une difficulté à intégrer la connaissance du risque et donc d'une difficulté de communication à ce stade.

En conséquence le projet de Recherche-Action s'est focalisé sur ce problème apparent :

- la communication du "porter à connaissance" des risques par les services de l'État aux collectivités locales,

et sur un objectif :

- l'appropriation active de la connaissance du risque et de sa prévention par les collectivités locales concernées.

Il s'agissait donc d'établir et valider une méthodologie d'appropriation active (APAC) pour le "porter à connaissance" qui permette aux services de l'État de réussir la mise en place des PPRi.

Le projet de Recherche-Action conçu dans ce but a été construit de la façon suivante :

1. Partir d'une hypothèse théorique : L'appropriation active dépend de la signification culturelle de la connaissance du risque.
2. Travailler à résoudre des situations de blocage à partir d'une trame méthodologique. Deux cas "expérimentaux" ont été choisis : Saint-Pierre des Corps et Saint-Martin d'Ardèche.
3. Mettre au clair sur le plan conceptuel et pratique une méthodologie permettant une meilleure maîtrise de ces situations par les services de l'État.

La recherche a été conduite sur deux plans mutuellement enrichis :

1. Le plan de l'Action où la résolution du problème posé (conflit) et l'objectif d'appropriation active ont été privilégiés.
2. Le plan de la Recherche où des enseignements ont été tirés concernant ce type de situations et la méthode de concertation appropriée.

1.2. LES PRÉSUPPOSÉS

Les réactions des collectivités locales au "porter à connaissance" reflètent le Sens donné à la communication qui en a été faite. Si l'on rencontre des réactions de refus ou des réactions de passivité c'est que ce Sens n'est pas recevable par les intéressés.

S'agissant du risque véritablement encouru par les populations de ces collectivités, l'hypothèse d'un concernement est à contrario quasi certaine.

Pour qu'elles prennent effectivement en compte la connaissance du risque d'inondation, il faut qu'elles fassent leur cette connaissance.

L'appropriation active du risque d'inondation dépend donc du Sens que la connaissance du risque peut prendre dans la culture propre de chaque collectivité.

Si cette connaissance est culturellement signifiante et engageante, alors l'appropriation active en découle naturellement.

Dans cette hypothèse, le rôle des services de l'État ne serait donc non pas simplement de communiquer un savoir objectif, mais de conduire un processus de concertation favorisant cette appropriation active du risque.

Le terme de "communication" passe alors d'une conception de simple "exposition de données objectives" à celle de la conduite d'un processus d'appropriation et de responsabilisation reposant sur une concertation authentique :

- affirmation des principes généraux de la politique de l'État en matière de prévention des risques,
- écoute des points de vue et identification des positions des acteurs concernés,
- recherche d'une solution commune (État et collectivités) à partir d'une réflexion sur les thèmes du développement des collectivités et de la prévention des risques.

1.3. LES OPÉRATIONS.

Il s'agissait de deux cas de blocage :

- le cas de Saint-Martin d'Ardèche : démarche de PPRi en cours d'élaboration, ainsi que sur l'ensemble des autres communes du bassin de l'Ardèche (rappel),
- le cas de Saint-Pierre des Corps : démarche de PIG départemental sur les zones inondables approuvé par l'État et demande de modification du POS aux communes (rappel).

Il est à noter que dans les deux cas, le conflit s'est étendu par le biais d'associations intercommunales de défense contre les directives de l'État.

Rappel du déroulement des opérations :

Décembre 1997 :

1. Interviews de 15 personnes à Saint-Martin d'Ardèche et 20 personnes à Saint-Pierre des Corps et dans le contexte local.
2. Analyse de contenu : Quelles sont les perceptions par les collectivités en question et la signification du "porter à connaissance".

Janvier 1998 :

1. Analyse culturelle des attitudes et rapports au risque des deux communes.
2. Ébauche d'une démarche de concertation culturellement significative).

Février-Mars 1998 :

1. Mise au point de la démarche avec les services de l'État localement,
2. Proposition aux collectivités locales par les intervenants extérieurs et acceptation de la démarche.
3. Engagement des premières réunions.

Avril-Mai 1998 :

1. Poursuite du processus d'appropriation active.

1.4. LES CONCLUSIONS ATTENDUES.

Explicitement, il s'agit d'établir une méthodologie permettant aux services de l'État de réussir le "porter à connaissance" pour aboutir à une mise en place effective des PPRi.

Implicitement, il s'agit de comprendre le phénomène de rejet (actif ou passif) et de définir les conditions dans lesquelles une méthodologie d'appropriation active pourrait être mise en oeuvre par les services de l'État.

2. LE CONSTAT.

2.1. LE RÉSULTAT ACTUEL DES OPÉRATIONS (MI MAI 1998).

À cette date on peut dire que l'appropriation active de la connaissance du risque d'inondation par les collectivités locales représentées par les maires, les élus et les services dont ils se sont entourés, est établie.

L'une et l'autre collectivité ont pris en considération les principes définis par l'État et cherchent en conséquence à les prendre en compte dans les projets et les dispositions d'urbanisme notamment.

Une coopération particulière avec les services de l'État est engagée à cet effet.

Elle suivra son cours dans les mois qui viennent, mais d'ores et déjà la nature du dialogue et les attitudes ont radicalement changé, passant du refus combatif à la prise en charge du problème par les communes elles-mêmes avec l'aide des services concernés. Dès le mois de Juin des accords ont été trouvés soit sur les dispositions du PPRi à Saint-Martin, soit sur le calendrier de préparation du PPRi à Saint-Pierre.

Il faut souligner l'approbation effective et sans réserve des "principes" et donc de l'esprit de la politique de l'État à condition d'en rechercher les modalités cohérentes avec le milieu naturel et culturel local.

Le renversement de position est le résultat probant d'une conception et d'une démarche spécifique dont il faut comprendre les clés pour en utiliser pertinemment la méthode.

Si le changement de position (appropriation active) était la visée explicite concernant les collectivités choisies, le retentissement sur la position des services de l'État et les remises en question que cela entraîne sont loin d'être négligeables. Elles représentent même une condition majeure de la possibilité de mise en oeuvre d'une telle méthodologie.

On soulignera ici que la publication du rapport Bourrelier (Documentation Française - 1997) tend à confirmer en grande partie nos analyses et aussi certaines conclusions en ce sens (ouvrage cité, page 316).

Les enseignements que nous avons pu tirer de ces expériences débouchent sur un diagnostic et des propositions méthodologiques qui renvoient à la nécessité symétrique d'une "appropriation active" du risque d'échec de telles situations par les services de l'État.

Le changement d'attitude des Élus est en effet corrélatif d'une évolution des services de l'État, l'un et l'autre vers une plus grande responsabilisation accompagnée d'un respect des rôles et d'une considération réciproque retrouvés.

Le face à face initial s'est transformé en un côte à côte différencié pour croiser les principes de l'État et les aspirations des communes réciproquement reconnus.

On peut saluer ici la "prise de risque" des fonctionnaires de l'État qui se sont engagés quelquefois dans des remises en questions difficiles et ont su établir de nouveaux rapports avec les élus, et aux élus qui ont eux aussi révisé leurs positions...

2.2. LA CONCLUSION PRINCIPALE.

Dans les deux cas on a pu constater au départ un profond décalage entre l'évaluation de la situation par les services de l'État, notamment des intentions, attitudes et motivations des élus, et les analyses qui en ont été faites par ailleurs. Ce décalage est largement confirmé à plusieurs reprises par le rapport Bourrelier.

Il apparaît ainsi que si des efforts considérables ont été faits en matière de connaissance scientifique des phénomènes de crues, le phénomène humain qui donne seul sa réalité au risque et aux processus qui s'y rattachent est largement ignoré.

Connaissances, décisions et actions ne sont compréhensibles et maîtrisables qu'en tant que phénomènes humains, principalement collectifs mais aussi individuels.

Tout ce qui a trait au risque humain, provoque évidemment des réactions complexes et profondes qui ont des incidences sur les analyses, les décisions et les actions.

Tout se passe comme si une rationalité mécanique devait gérer le rapport :

savoir objectif ---> réglementation ---> action

évacuant la complexité des processus humains de connaissance, de décision et d'engagement dans l'action.

Là où les implications humaines sont particulièrement profondes et complexes leur méconnaissance obère toute possibilité de maîtrise réelle des situations et, pire, laisse se développer des phénomènes parasites incontrôlés.

Sur le plan épistémologique, celui où s'analysent les dimensions et les facteurs déterminants d'un phénomène ou d'une situation, on peut observer que la dimension intentionnelle des acteurs (individuels et collectifs) ne fait l'objet d'aucune connaissance, ni d'aucune méthode construite.

Ainsi on peut se demander si une certaine surenchère au niveau des études techniques ne vient pas quelquefois tenter de compenser (vainement bien sûr) une carence majeure concernant la maîtrise des phénomènes humains les plus déterminants.

Ainsi sous la question de la communication du "porter à connaissance", c'est tout le problème de la maîtrise de telles situations qui est posé. La sanction révélatrice en est l'échec fréquent et persévérant des dispositifs.

3. LA COMPRÉHENSION GÉNÉRALE DU PHÉNOMÈNE.

Il y a donc toute une "culture" professionnelle à développer. La méthodologie qui est l'enjeu de cette recherche ne pourra être efficace que si elle est comprise et appropriée par les services qui en auront l'usage.

Ainsi la réussite des PPRi dépend principalement de la maîtrise du phénomène d'appropriation active par les intéressés.

Or il est essentiel de comprendre le phénomène (l'appropriation active) pour comprendre l'action sur le phénomène (la méthode) et les conditions de sa maîtrise (son emploi).

Aussi nous parait-il indispensable d'apporter préalablement quelques éclairages indispensables pour situer la méthodologie et son emploi.

On examinera successivement quatre aspects majeurs et déterminants pour l'action :

1) La "**culture du risque**" et plus précisément ce qui permet de comprendre les logiques et les attitudes des acteurs vis-à-vis des questions de risque. Des bases minimum sont nécessaires pour éviter les errements constatés.

2) Le **processus d'appropriation active**, c'est-à-dire ce qui fait que les acteurs prennent à leur compte la responsabilité de l'action dans les situations rencontrées.

3) La **constitution des acteurs collectifs**, c'est-à-dire ceux qui vont être valablement partie prenante de la concertation tant en ce qui concerne les services de l'État que les collectivités locales (là où il n'y a pas d'acteur, il n'y a pas d'action).

4) La question du **niveau de maîtrise des problèmes collectifs** et de son évolution pour évaluer le niveau où peuvent être placés la recherche de solutions sur le terrain et l'intervention des services de l'État.

3.1. LA CULTURE DU RISQUE.

Les comportements humains c'est-à-dire ceux des acteurs individuels et collectifs donc aussi bien des élus que des services de l'État ou des spécialistes, sont l'expression de différentes logiques découlant du Sens donné à l'expérience du risque.

Les Sens du risque, des rapports au risque, du terme même de risque se traduisent aussi par des attitudes, des discours, des calculs, des dispositions très différentes.

Une étude fondamentale réalisée en 1996 a mis en évidence ces différents Sens du risque. On en retrouve des illustrations tant dans les rapports Bourrelier que dans les analyses réalisées à Saint-Martin d'Ardèche et Saint-Pierre des Corps.

Ces éléments sont disponibles dans la note en annexe du PCRA (Programme Cadre de Recherche Appliquée) qu'il est possible de consulter à l'adresse internet suivante : **http://www.coherences.com/PCRA**.

On insistera sur l'importance de pouvoir repérer quelques unes des attitudes principales pour :

- d'une part éviter de se trouver entraîné ou d'encourager des logiques négatives,
- d'autre part pour mieux orienter les actions, favoriser les progressions et prendre les dispositions utiles pour lever les obstacles ou les déviations qui se présentent.

On insistera ici sur quatre logiques :

1. la logique d'indemnisation,
2. la logique d'interdiction du risque,
3. la logique de présomption d'invulnérabilité,
4. la logique de responsabilité.

3.1.1. La logique d'indemnisation (fatalisme moral).

Elle se caractérise par une focalisation sur la question des assurances et des indemnisations. La "couverture" exonère de toute responsabilité. Elle se justifie par le caractère fatal des phénomènes naturels physiques (on n'y peut rien) et la nécessaire "prise de risque" pour tirer partie de l'existence (on n'a rien sans risque).

L'indemnisation exonère toutes les parties de leurs responsabilités et chacun sera disposé à en payer le prix, la logique spéculatrice régissant alors les calculs (la mise minimale pour le bénéfice maximal).

L'affichage et la valorisation sociaux de certaines prises de risques, dans les exploits sportifs ou économiques notamment, renforce cette logique surtout quand on invoque la chance ou la malchance lorsque des incidents se produisent.

3.1.2. La logique d'interdiction du risque.

Elle se caractérise par le refus des acteurs d'assumer un risque et de la responsabilité de se préserver. La tendance victimaire de notre société se traduit par la multiplication des contentieux et l'exigence d'une prise en charge totale de la sécurité par les figures d'autorité (l'État, les médecins, les professionnels).

Le refus du risque d'erreur, l'exigence de perfection adressée à autrui (zéro défaut) en est l'un des volets.

L'autre volet est la tendance à l'interdiction du risque en en faisant une faute. Réglementations excessives, intolérance vis-à-vis des comportements "à risque".

La "juridication" des rapports sociaux sous l'influence anglo-saxonne rejoint ainsi un jacobinisme traditionnel et la prolifération réglementaire de ces dernières années.

S'ancrant dans un déni du réel et faisant du risque un tabou, cette logique peut conduire à développer des comportements pseudo rationnels. Par exemple, des projets apparents de prévention des risques dont le résultat concret est l'impossibilité

de toute réalisation (cf. rapport Bourrelier). Le refus de certains risques et l'indifférence à d'autres bien plus graves, etc.

3.1.3. La logique de présomption d'invulnérabilité.

Cette fois-ci, c'est l'invulnérabilité qui fait l'objet de toutes les attentions.

Elle se voudrait absolue et pour cela deux attitudes apparemment opposées en sont le témoin :

- soit la volonté d'établir une protection parfaite qui rende invulnérable et donc indifférent au risque,
- soit la volonté de fuir toute situation à risque et d'évacuer les lieux à risque.

Dans les deux cas, la prise de risque est refusée supposant implicitement qu'il pourrait y avoir des situations sans aucun risque ou plus exactement des situations parfaitement sures où l'on peut se sentir invulnérable.

3.1.4. La logique de responsabilité.

Le risque est perçu comme l'hypothèse d'occurrence de situations et de facteurs imprévisibles, non maîtrisés. Il provoque ainsi à accroître le niveau de maîtrise et de responsabilité.

Ce niveau de maîtrise des situations suppose une certaine intelligence des situations, une capacité de décision pertinente et mesurée, et enfin une compétence d'actions.

L'appropriation active de la connaissance du risque est le premier pas d'un processus de prise de responsabilité et de progression. C'est l'un des moteurs du progrès humain si bien que la confrontation au risque (on pourrait dire l'épreuve du risque) permet, en la dépassant, de progresser dans une plus grande maîtrise des situations. Le refus du risque ou le calcul spéculatif n'ont évidemment pas le même bénéfice.

La responsabilité ne suppose pas la disparition du risque mais plutôt sa "prise de mesure". L'appropriation active n'est rien d'autre que cette "prise de mesure" qui est confrontation au risque et progression dans la maîtrise des situations.

3.2. LE PROCESSUS D'APPROPRIATION ACTIVE.

La prévention des risques suppose que des "mesures" soient prises, solutions reconnues à des problèmes posés et compris.

Ces "mesures" ne peuvent être prises que si elle résultent d'un engagement, d'une décision qui est la détermination d'un acteur face à une situation complexe.

Cette décision, résulte d'une délibération individuelle ou/et collective elle même appuyée sur une certaine compréhension des problèmes, de la situation, une évaluation qui permet de situer et de prendre la mesure des enjeux.

Ainsi l'action est un moment dans un processus en trois phases :

1. **L'appropriation active ou connaissance propre d'une situation,**
2. **L'appropriation active ou engagement dans une décision propre,**
3. **L'appropriation active ou action responsable, voulue et délibérée.**

Le processus d'appropriation active est donc un cheminement de maîtrise par celui dont on attend qu'il prenne la responsabilité de l'action.

On notera alors les différences majeures entre :

- Le **savoir objectif et la connaissance "appropriée".** Il faut une volonté de comprendre, c'est-à-dire aussi de se confronter à l'expérience et à la situation propre de l'acteur. Cette motivation ne va pas de soi et elle conditionne le travail de reconnaissance qui devra se faire et dans lequel le savoir objectif ne joue qu'un rôle partiel.
- La décision engagée qui est **l'appropriation d'une responsabilité** et qui n'est pas l'exécution passive d'une règle édictée en d'autres lieux, quelque soit la qualité de celle-ci.
- L'**action** qui est mobilisation de ressources propres, selon des façons propres est à la mesure des possibilités et n'est pas simple paraphe au bas d'une procédure exécutée ailleurs.

Nous avons ainsi en concurrence deux théories implicites de l'action, celle qui s'inscrit dans le prolongement d'un processus d'appropriation active, et celle qui résulte d'un mécanisme formel (et impersonnel) que l'on pourrait appeler "l'illusion administrative".

Il se trouve que le travail de Recherche-Action a mis en évidence ce conflit qui engage l'ensemble des acteurs concernés au niveau national et local.

Si l'on veut agir pour favoriser la mise en oeuvre de PPRi alors il faut intervenir sur le processus d'appropriation active par les communes.

Il faut bien noter alors que "communication", "concertation", "écoute", sont des procédés qui y ont place, mais qu'il s'agit surtout de conduite de processus et donc d'une méthodologie qui peut faire appel à des multiples moyens, techniques ou procédés. Il faut évidemment prendre les terme de "communication", "concertation", "écoute" dans leur acception la plus large c'est à dire celle d'un processus relationnel qui vise à atteindre un but de progrès et non pas dans son acception "médiatique" où l'opportunité du message et l'habileté de sa "mise en forme" suffiraient à convaincre.

Nous insisterons sur cela encore une fois pour distinguer le type de compétence réclamé par la conduite de processus (ou de projet) et les outils, techniques, procédés utilisés pour y parvenir.

En conséquence, la méthodologie dont nous avons à dresser les vecteurs réclamera un type de compétence particulière qui ne peut évidemment être enfermé dans une recette ou une procédure et réclame une "appropriation active" par les acteurs de l'État.

3.3. LES ACTEURS COLLECTIFS.

3.3.1. La collectivité de référence.

Pour que le processus d'appropriation active se déploie la première condition est qu'un acteur en soit le porteur. Il faut qu'une collectivité soit représentée valablement dans son "en propre" et ce aux trois niveaux :

1. Une connaissance qui vaille pour la collectivité, soit signifiante et qu'elle devienne sienne,
2. Une décision qui engage la collectivité et que l'acteur qui la représente puisse assumer valablement,
3. Des actions qui concernent spécifiquement la vie collective et qui suppose un "pouvoir agir".

Il y a alors deux conditions corrélatives indispensables :

- La définition d'une collectivité qui puisse se reconnaître et s'identifier à un concernement commun, à un bien propre qui ait donc une identité collective valable pour la question posée.
- Une représentation qui fasse autorité, qui soit crédible et capable d'incarner le bien propre de la collectivité.

Ces deux conditions lorsqu'il s'agit d'une commune semblent pouvoir aller de soi. Lorsqu'il s'agit d'un groupement de communes, association, syndicat, etc. ou d'autres collectivités, l'acteur collectif n'est pas forcément constitué a priori et il faut dans certains cas y travailler au préalable.

L'appropriation active suppose que l'acteur collectif soit constitué et en plus qu'il le soit dans une disposition favorable à l'engagement dans un processus d'appropriation active. Pour que l'appropriation active soit possible encore faut-il qu'elle trouve son unité et sa cohérence pour la collectivité et donc que ce soit assumé par une représentation crédible.

Ainsi il y a trois conditions nécessaires pour que l'acteur collectif soit constitué. Sans cela, qu'une seule des conditions vienne à manquer et c'est tout le processus qui va à l'échec. Les situations réelles n'étant jamais parfaites il faut s'attendre à ce que les préalables méthodologiques soient importants (plus ou moins) à cet égard et qu'une vigilance doive être soutenue tout au long du processus.

Examinons la première condition : L'existence d'une collectivité identifiée formant une communauté de situation vis-à-vis de la problématique du risque d'inondation. Cette "identification" collective dépend moins de l'uniformité des situations (elles sont toujours très hétérogènes) que d'une unité "culturelle" vis-à-vis de la problématique.

La culture en question porte aussi bien sur :

- l'expérience partagée,
- la mémoire ou l'imaginaire collectif,
- les perspectives communes (développement notamment),
- la possibilité d'adopter une position commune sur la question (vis-à-vis de l'État par exemple).

autrement dit, le rétrospectif, le présent et le prospectif (l'histoire, l'actualité et les projets futurs).

La culture de la collectivité de référence peut cependant porter aussi bien sur des consensus négatifs (multiples) (exemple un front du refus) que sur des valeurs et un "bien commun" en devenir.

Cela rejoint la troisième condition qui est la disposition à l'engagement dans un processus d'appropriation active.

Il faut non seulement qu'un "consensus" culturel soit possible vis-à-vis de la problématique mais en plus que ce consensus permette l'engagement dans un bien commun et la reconnaissance de valeurs partagées.

Méthodologiquement on verra qu'un préalable est ce travail de "reconnaissance" qui précède le travail de "connaissance".

La condition n°2 est celle de la représentation de la communauté qui puisse l'incarner dans cette perspective là. Il faut que soit noué le lien de représentativité qui incarne cette position et qui la rend crédible pour la population.

On touche évidemment aux racines de la représentation politique mais aussi à toute sa complexité. En effet, le cas où une personne incarne à elle seule cette autorité est assez rare soit parce qu'elle est normalement entourée de personnalités ou d'instances qui lui permettent de tenir cette position, soit qu'il faille tenir compte d'une pluralité d'autorités dont la responsabilité ne vas pas de soi (groupements de communes).

Ainsi dans de nombreux cas, le travail de reconnaissance de la collectivité culturelle dans son potentiel d'appropriation active va avec la mise en avant d'une telle autorité qui la représente.

Notons que dès les préalables de l'appropriation active mais aussi dans ses modalités et dans ses enjeux (maîtrise des situations à risque), c'est, bien sûr, un travail qui porte sur les racines du politique au sens le plus noble du terme qui est engagé.

Il n'est donc pas étonnant que les défauts de la méthode confrontent à des facettes moins nobles. Il est de la responsabilité de ceux qui engagent le processus d'en assumer le pilotage pour le meilleur.

3.3.2. L'acteur collectif - État.

Cela nous entraîne à la question de l'acteur collectif qui assure la responsabilité et la mission de mettre en oeuvre et conduire ce processus.

C'est normalement le rôle des services de l'État.

Cependant il y a là aussi de nombreuses difficultés possibles et des exigences indispensables à la réussite du processus.

La conduite du processus suppose un conducteur qui le facilite. Celui-ci est alors dans une position de maîtrise du processus et aussi de service.

Le service rendu à l'acteur collectivité est de lui permettre, par l'appropriation active, une meilleure maîtrise de sa situation vis-à-vis du risque d'inondation.

Les conditions pour que cette position soit tenue sont les suivantes :

1. Autorité propre,
2. Cohérence,
3. Continuité,
4. Compétence.

3.3.2.1. Autorité propre.

Il faut que la conduite d'un processus d'appropriation active soit crédible c'est-à-dire qu'elle soit acceptée d'abord et qu'elle le soit dans une logique constructive de confiance.

Pour cela le représentant de l'État doit se tenir personnellement dans une position de représentation du Sens de la politique de l'État (et pouvoir l'expliciter) et d'autre part dans une position de considération des conditions locales de mise en oeuvre de cette politique.

Si la position de l'acteur collectivité est destinée à évoluer pour aboutir à une intégration des questions du risque dans la culture et les enjeux de la collectivité locale, la conduite du processus ne peut se faire que dans un accompagnement de cette évolution et donc elle-même dans un processus d'évolution.

En effet, si les solutions, règles, dispositions sont fixées formellement par avance il n'y a pas d'appropriation active, mais exercice d'un pouvoir de tutelle recherchant une adhésion passive (au mieux).

Cela suppose alors que les contenus formels de l'appropriation active, connaissance, décision, actions, soient élaborés au cours du processus et ne soient pas fixés d'avance. L'acteur État joue donc un certain rôle dans cette élaboration à laquelle il contribue de ce fait.

S'il s'agit en définitive de l'appropriation active par la collectivité, le représentant de l'État doit concourir à celle-ci par la conduite du processus où il représente aussi la politique et la position de l'État.

Le rôle de conduite du processus de concours apporté, l'élaboration des conclusions et de représentation des politiques et positions de l'État est un seul et même rôle qui définit l'autorité propre indispensable.

3.3.2.2. La cohérence de l'acteur État.

Il s'agit aussi d'un acteur collectif. En effet, l'État est représenté au niveau national et local par diverses Instances (ministères, services, autorités) qui interviennent à un titre ou un autre sur la problématique en question.

L'expérience montre (et aussi le rapport Bourrelier) que l'unité et la cohérence ne vont pas de soi.

L'unité sera assurée si un fonctionnaire de l'État est personnellement chargé d'assumer la responsabilité de la conduite du processus.

Cela ne veut pas dire qu'il agit seul mais qu'il en assure l'autorité et la charge tant vis-à-vis de l'État que de l'acteur collectivité.

On voit bien que préalablement à l'engagement du processus, il est souhaitable que l'acteur collectif État soit constitué autour d'un représentant chargé de la mission.

Celui-ci aura donc à s'assurer du Sens et de la cohérence de la position de l'État, intégrant alors l'ensemble des niveaux et des services sans se substituer à eux évidemment, mais en les représentant au nom de l'unité et de la cohérence de l'État.

On conçoit que cela puisse être plus ou moins facile selon les situations.

Par ailleurs la cohérence et l'unité de l'acteur État doivent se traduire sur le terrain par une unité et une cohérence d'action. Pour la conduite du processus cela n'oblige pas à ce que le représentant de l'État soit le seul intervenant, mais que toutes les interventions soient placées sous son autorité.

Autrement dit, tout en assurant la conduite du processus, il peut être assisté par différentes instances ou compétences utiles.

3.3.2.3. La continuité.

Le processus d'appropriation active réclame une continuité sans laquelle il n'y a pas de processus maîtrisable. Il faut savoir aussi que tout processus d'évolution, de maturation ou de changement est fragile surtout à certains moments et qu'une rupture de continuité (autorité, positions, rythmes, etc.) peut lui être fatal ou du moins le mettre en péril.

Pour assurer cette continuité, le problème de la mobilité des fonctionnaires de l'État doit être anticipé et résolu à l'avance.

En outre, la continuité doit être assurée aussi à l'amont du processus. En effet, les préalables sont destinés à "constituer" les acteurs collectifs et à les établir dans une reconnaissance mutuelle qui ne doit pas être rompue par la suite.

Par ailleurs, la continuité doit aussi être assurée à l'aval.

Il s'agit alors de s'assurer que les dispositions prises ont bien le même Sens pour les différents services de l'État et que leur mise en oeuvre permettra d'en conserver durablement l'esprit avec la lettre. Il faut évidemment que les acteurs collectifs puissent en répondre.

Ces questions quelquefois difficiles à mettre en oeuvre mais simples dans leur principe ne sont pas toujours familières aux fonctionnaires de l'État dont la culture professionnelle peut être différente.

C'est pour cela qu'il faut y insister ici ouvrant sans doute un vaste champ de réflexion.

3.3.2.4. La compétence.

Nous revenons là au phénomène sur lequel il s'agit d'intervenir pour aboutir à la réussite souhaitée.

La compétence de l'acteur représentant de l'État porte sur un champ très vaste et doit intégrer les différents plans techniques, administratifs, culturels, psychosociologiques, etc.

Cette intégration est caractéristique de la conduite du projet ou du processus.

Elle peut néanmoins se constituer d'une part par le rassemblement de compétences plus spécialisées (appel à différents services, techniciens, spécialistes...) et d'autre part par le recours à une assistance à la maîtrise du processus (maîtrise d'ouvrage) pour jouer un rôle de médiateur dans les phases de préparation ou de conduite du processus d'appropriation active (cas des expériences menées).

Il n'est pas possible de décrire exhaustivement ici cette compétence cependant on peut en citer les principales composantes :

- Connaissance générale des processus humains (personnels et collectifs) en jeu.
- Discernement et compréhension des situations et des logiques d'acteurs (personnelles et culturelles), écoute et entendement.
- Capacité de tenir une position pour donner un Sens au processus.
- Créativité pour concevoir une stratégie de conduite et imaginer des réponses appropriées aux situations.
- Pilotage du processus, encadrement, rythme, évaluation, contrôle...
- Savoir-faire : écoute, analyses, animation, concertation, accompagnement...

3.4. LES NIVEAUX DE RÉPONSE ET DE MAÎTRISE DU RISQUE ET LEUR ÉVOLUTION.

Le rapport au risque engagé dans le meilleur Sens, celui de la responsabilité permet et justifie une appropriation active.

Cependant il faut faire intervenir une dimension supplémentaire qui est celle d'une échelle de niveau de maîtrise de la problématique du risque dans le contexte de la collectivité.

Il y a alors deux aspects à prendre en considération :

1. le niveau auquel on peut situer les réponses au problème de prévention des risques d'inondation.
2. la possibilité d'une évolution vers un niveau plus élevé.

Des travaux réalisés par l'Institut Cohérences, présentés de façon synthétique dans le document PCRA (**http://www.coherences.com/PCRA.**) montrent que l'appréciation des dommages et des solutions est réalisée par les acteurs en fonction de tels niveaux.

Si l'on accepte cette hypothèse, la prévention des risques nécessite alors de faire un rapprochement avec la question du développement dans les collectivités. En effet, le risque d'inondation pourrait (de façon idéale), être envisagé dans la perspective d'une vocation propre pour la collectivité dans laquelle il prend Sens.

Cependant toutes les collectivités ne sont pas en mesure immédiatement de porter la réflexion à ce niveau et il importe aussi bien de prendre la mesure du possible que d'envisager une progression.

On donnera simplement ici une indication des niveaux d'appropriation active :

1. Le niveau technique et économique qui s'arrêtera à la prise en compte des conséquences matérielles du risque d'inondation pour prendre les dispositions d'occupation de l'espace en conséquence.

2. Le niveau identificatoire et stratégique qui conduira à envisager les incidences sur la conception ou la réalisation des projets de la collectivité, c'est-à-dire l'expression de la façon dont elle se projette à terme. La prise en compte des conséquences du risque d'inondation prend une dimension stratégique par rapport au développement.

3. Le niveau vocationnel et politique qui conduira à réenvisager la vocation et l'orientation du devenir de la collectivité en considération à la fois de ses assises culturelles et de son cadre environnemental.

   Dans ce cas la confrontation au risque est une occasion de dépassement et d'ouverture à une conception plus essentielle et plus large du devenir et du bien commun. Le rôle de l'État dans une perspective d'appropriation active est aussi de porter son service à ce niveau.

D'une façon générale l'intervention de l'État dans un processus d'appropriation active ne pourra se faire qu'au niveau d'appréhension par la collectivité, mais en même temps contribuera à la faire progresser, c'est aussi une des mesures du service rendu.

4. LES PRINCIPES MÉTHODOLOGIQUES.

Ayant passé en revue quelques unes des grandes problématiques inhérentes au phénomène d'appropriation active des risques d'inondation par les collectivités, nous pouvons entrer dans l'approche des principes méthodologiques.

Cette approche de la méthodologie porte essentiellement sur les conditions et facteurs d'efficience et de réussite pour en privilégier la compréhension. Elle sera complétée par l'ébauche d'un guide méthodologique qui en constituera une vulgarisation orientée vers la pratique.

4.1. LES PRÉALABLES : LA CONSTITUTION DES ACTEURS COLLECTIFS ET LEUR RECONNAISSANCE.

4.1.1. L'historique en matière de dispositif de l'État.

La prise en charge d'un processus d'appropriation active peut être engagée soit sans qu'il y ait eu préalablement de tentative d'adoption ou de mise en oeuvre d'un PER, d'un PIG ou d'un PPRi, soit qu'il y ait eu un précédent. Dans ce cas il importera de faire le moment venu une évaluation de la situation actuelle, qu'elle apparaisse ou non comme conflictuelle.

De toute manière les positions a priori des acteurs éventuels doivent être prises en considération sachant que des choix peuvent en dépendre dans la constitution des acteurs collectifs et surtout dans le travail de reconnaissance.

D'une façon générale **toute action s'inscrit dans une histoire et cet historique est le premier horizon avant toute disposition**.

4.1.2. La constitution de l'acteur collectif État.

Deux points méthodologiques sont à considérer :

Le choix du représentant de l'acteur collectif État. S'il semble aller de soi en général, on veillera néanmoins aux conditions de sa crédibilité personnelle auprès des interlocuteurs éventuels, des instances et services de l'État et à la continuité de son rôle. Il peut arriver aussi que des circonstances antérieures lui rendent difficile de tenir cette position de confiance. Il faut y veiller.

1. La cohérence de l'État sur le dossier en la circonstance.

   Il s'agit là de s'assurer d'une vision commune de la politique de l'État et aussi d'une attitude cohérente de tous les acteurs qui le représentent en fonction de l'avancement du processus. Il est bon de prévoir une régulation dès le départ mais aussi tout au long du parcours.

   Cette régulation doit porter aussi sur les éventuelles difficultés de tel ou tel service ou fonctionnaire en fonction d'éléments antérieurs ou extérieurs au dossier et qui pourraient porter préjudice à l'instauration d'un climat de confiance.

Il y a lieu à ce stade de chercher à résoudre, au moins transitoirement, les problèmes en suspens de façon à éviter un parasitage majeur en cours de route.

Dans tous les cas, les problèmes à résoudre, qui pourraient survenir au cours de la concertation, ne doivent pas être traités sans référence explicite au processus en cours.

4.1.3. La constitution de l'acteur collectif - collectivité.

Dans de nombreux cas la commune sera le bon niveau d'appropriation collective et les responsables politiques les interlocuteurs.

Il sera cependant important de considérer la configuration locale de l'autorité en la matière. L'expérience montre que si le Maire est presque toujours la personne centrale, il peut s'entourer de façon privilégiée soit d'élus, soit de personnalités significatives, soit de techniciens des services municipaux ou de toute autre instance (associations, etc.).

Il est bon de prendre en considération la façon dont l'autorité sur le dossier va se constituer pour la commune (on reviendra sur la question de l'engagement des contacts ultérieurement). C'est non seulement un facteur important dans le processus d'appropriation active, mais aussi un vecteur d'élargissement de cette appropriation en direction des populations concernées.

Dans d'autres cas, l'acteur collectif collectivité peut être un groupement de communes. Ce choix peut répondre notamment à quatre critères :

1. l'existence d'un syndicat ou d'un groupement habilité à traiter ces questions,
2. l'existence d'une association ad hoc (souvent créée en réaction contre des dispositions (jugées unilatérales) prises par l'État).
3. la difficulté de mener le processus avec chaque commune en particulier et le souhait de mener une action plus collective,
4. l'opportunité de rassembler plusieurs communes ou collectivités autour de la recherche de solutions d'ensemble.

Selon le cas l'acteur collectif est déjà constitué ou à constituer. Par ailleurs, il faut vérifier deux choses :

- l'existence d'une autorité de référence crédible ou qui puisse le devenir pour le groupement,
- la possibilité pour ce groupement de s'engager dans une appropriation active donc de se tenir dans une position culturelle constructive (culture du risque) même si ce n'est pas le cas au début.

Le travail de reconnaissance et le processus lui-même permettront normalement de faire maturer ces différents aspects.

Il reste un aspect méthodologique qui sera à considérer dans les phases ultérieures. Pour un groupement de collectivités, il faut veiller particulièrement au processus de rayonnement et de transmission de l'appropriation active collective de façon différenciée au niveau de chaque commune.

4.1.4. Constitution de l'équipe de travail.

Le représentant de l'État chargé de la mission peut estimer devoir s'entourer d'appuis :

- soit dans les services de l'État,
- soit dans l'univers des techniciens ou spécialistes des problèmes de crues, d'urbanisme, d'aménagements, etc.
- soit aussi d'une aide extérieure, un médiateur pour aider à réaliser les analyses et à piloter le processus. Le critère reste toujours ici la question de la maîtrise du processus par le représentant de l'État, en fonction des conditions particulières (complexité, conflits, antécédents, etc.).

4.1.5. Reconnaissance mutuelle des acteurs collectifs par leurs représentants.

Le principe méthodologique majeur est le suivant. C'est par le travail de reconnaissance (considération) réalisé par l'État et son représentant que la réciproque s'établit invariablement.

En d'autres termes la mission de service de l'acteur État se reconnaît d'abord à cette considération manifestée par et dans le travail de reconnaissance de l'acteur collectivité.

C'est là une clé majeure qui intervient dans le phénomène humain d'appropriation active. La "considération" authentique qui n'exclut ni fermeté, ni critique est le catalyseur de toute évolution constructive et la condition même de son engagement.

Ce principe étant posé le travail de reconnaissance constitue méthodologiquement l'introduction du processus.

Nous en décrirons là les différentes étapes.

4.1.5.1. L'établissement du contact.

Dans ce type de projet l'initialisation est toujours déterminante. Cependant les circonstances et l'antériorité ne permettent pas toujours de choisir le point de départ.

Le premier objectif est d'obtenir un concernement de l'acteur collectivité vis-à-vis de la prise en compte de la prévention du risque selon les grands principes de la politique de l'État. Si l'on est dans une situation de conflit ou d'indifférence passive, une difficulté particulière se présente, de même lorsqu'il s'agit d'un regroupement de communes.

Le recours à un médiateur ou le choix d'une circonstance de rencontre favorisante peuvent alors être envisagés.

4.1.5.2. L'analyse de la culture du risque de l'acteur collectif.

Cette analyse peut être envisagée à des degrés différents selon les enjeux et les difficultés. Le choix de la méthode d'analyse dépend donc de l'appréciation et de l'expérience. On en citera cinq dont plusieurs peuvent être cumulées.

Analyse 1 : l'approche intuitive.

Elle consiste à examiner comment les choses se sont passées historiquement : circonstances, acteurs, résultats effectifs dans des situations à risque ou des processus de décisions. Il faut alors se garder de tout jugement prématuré (idées reçues) et prendre la distance nécessaire pour comprendre les cheminements et les usages. La considération est une attitude indispensable pour discerner les logiques constructives même là où elles ne sont pas évidentes. Il y a toujours des circonstances, des situations qui ont été favorables, mais dont il faut comprendre "humainement parlant" les processus.

(Ici la culture administrative ou exclusivement technicienne peut être un obstacle majeur à cette compréhension. Au contraire une connaissance des problématiques humaines est un atout important à condition qu'elle soit ancrée dans l'expérience personnelle).

Analyse 2 : Le repérage des logiques vis-à-vis du risque.

Il s'agit de l'utilisation de l'outil sur le rapport au risque, présenté en annexe. Son emploi consiste d'abord à repérer quelle logique les comportements de l'acteur collectif semblent privilégier (typologie). Là aussi le discernement réclame considération et suspension du jugement.

Dans un deuxième temps, il importe de rechercher les signes ou les modalités selon lesquelles la logique de responsabilité pourrait être favorisée en la circonstance et d'en comprendre les conditions (mentalités, usages, etc.).

Analyse 3 : Travail d'écoute et d'enquête.

Il s'agit d'interviewer quelques personnes, si possible en accord ou suggérées par l'autorité représentative de l'acteur collectivité (le maire par exemple).

La méthode des interviews semi-directifs portant sur l'expérience du risque d'inondation ou des points de vues à ce propos est la plus pertinente. On doit alors considérer que ce qu'il faut entendre n'est pas, au principal, ce qui est dit mais ce que cela signifie pour ceux qui le disent. Il faut écouter les personnes (plus que les discours) et développer un "entendement" du Sens que cela révèle pour la collectivité.

En outre, la méthode de "l'écoute activante" conduit à privilégier l'interrogation sur les dispositions constructives (sans exclure pour autant les expressions critiques).

Ce travail d'enquête et d'écoute réclamerait une compétence spécifique. Cependant une démarche simple, authentique, dépourvue de préjugé et attentive à son objectif peut donner d'excellents résultats.

En outre, il est important de souligner que même s'il s'agit d'un recueil d'informations pour la compréhension des logiques culturelles du rapport au risque d'inondation, les rencontres et l'écoute sont déjà un acte de reconnaissance et préparent l'engagement du processus.

Analyse 4 : L'analyse culturelle.

Il s'agit d'une technique d'analyse de contenu centrée sur l'élucidation de la logique culturelle d'appropriation et de maîtrise du risque d'inondation (analyse figurative).

Cette technique utilisée dans les deux cas traités (Saint-Martin d'Ardèche et Saint-Pierre des Corps) réclame un savoir-faire spécial.

Elle permet une compréhension plus profonde et encore plus pertinente de l'acteur collectif.

Analyse 5 : Études de Cohérences Culturelles.

Pour mémoire on citera les études de cohérences culturelles plus fondamentales et plus poussées qui ne seront justifiées que dans des cas exceptionnels lorsqu'il s'agit d'enjeux de grande importance sur le plan des politiques publiques.

Ce type d'étude réclame évidemment une expertise spécifique.

4.1.5.3. Le choix d'un thème d'engagement du processus.

Les conclusions de l'analyse sont d'abord le choix d'un thème d'approche significatif pour engager une concertation à partir d'une logique culturelle propre à la collectivité.

Ex : l'existence d'une connaissance et d'un savoir-faire maîtrisé par un conseil des sages (Saint-Martin d'Ardèche). L'existence d'une aspiration en termes d'identité collective (Saint-Pierre des Corps).

Ce thème, particulièrement important et significatif culturellement, donnera au processus sa base de départ et l'ancrage de la reconnaissance nécessaire pour envisager des solutions à la prise en compte du risque d'inondation respectant logiques et circonstances locales et logiques de la politique de l'État.

La manière d'engager cette étape d'introduction au processus d'appropriation active dépend néanmoins de la stratégie à établir en fonction des analyses précédentes et ne doit être engagée que lorsque celle-ci est établie.

4.1.5.4. La stratégie d'appropriation active.

S'agissant d'un processus, la démarche est à envisager comme une stratégie de réussite commune et non de combat.

On peut parler à juste titre **de l'organisation d'un côte à côte pour progresser vers une solution satisfaisante** où les rôles sont différenciés et complémentaires plutôt que d'un face à face.

La stratégie ne peut être conçue comme une procédure standard, elle est au contraire à concevoir en fonction des conditions et notamment de sa valeur et sa significativité culturelles locales, tout en visant à appliquer les principes d'une politique constante de l'État.

On peut néanmoins dessiner le cadre général inhérent au phénomène d'appropriation active dont le contenu particulier est à adapter et à imaginer cas par cas.

On distinguera donc trois phases précédées par une introduction :

1. **Introduction :**

   Reconnaissance de la position de la collectivité à partir du thème repéré précédent.

2. **Appropriation de la connaissance du risque :**

   Examen des connaissances et des problèmes locaux (à l'aide de spécialistes le cas échéant), mais en vue d'une intégration dans la perspective culturelle propre de la collectivité.

3. **Appropriation de la position à prendre par la collectivité :**

   Cette étape peut être formalisée ou non, manifeste ou plus discrète.

4. **Appropriation des dispositions à prendre par la collectivité :**

   Cette étape est celle de la recherche des solutions de tous ordres, aménagements, occupation des sols, gestion de crise, etc. en rapport avec le degré de maîtrise du développement.

   Les analyses précédentes permettent de concevoir directement la manière d'établir et de conduire cette stratégie.

   La conception peut faire l'objet de l'utilisation de techniques particulières (créativité générative) réclamant un savoir-faire spécifique (conception de stratégies). Elle peut se faire de façon plus empirique en s'appuyant là aussi sur l'expérience et l'imagination du représentant de l'État.

En définitive, cette phase préliminaire se termine sur la proposition d'une démarche de concertation aux représentants des collectivités. Le choix de l'introduction est le levier le plus efficient de son approbation (reconnaissance).

4.2. LA CONDUITE DU PROCESSUS.

Comme dans toute démarche stratégique l'évaluation initiale de la situation, la conception du cheminement et l'engagement du processus sont particulièrement importants.

Par la suite la conduite demande une grande souplesse et même une improvisation pour tenir compte des imprévus et des impondérables. Cependant cette souplesse doit aller avec une grande détermination sur le Sens du processus tel qu'il a été établi précédemment.

Cette détermination même en cas de difficulté passagère est un facteur de réussite. C'est l'une des façons dont l'acteur État manifeste l'autorité de sa position (autorité n'est pas pris ici au sens de pouvoir mais plutôt de compétence, de responsabilité et de maîtrise).

On envisagera successivement les différentes phases du processus pour souligner quelques principes essentiels sans que tout le professionnalisme inhérent à cette mission puisse évidemment être décrit en quelques pages.

4.2.1. Introduction : Reconnaissance de la position de la collectivité à partir du thème d'appui (culturel).

Il s'agit de solliciter les représentants de la collectivité pour prendre connaissance de la question qui est apparue comme la plus sensible et la plus culturellement significative dans ce contexte.

Le thème peut très bien ne pas faire référence directement au problème du risque d'inondation et il faudra dans tous les cas veiller à se tenir dans une discipline des échanges selon le plan prévu et rester centré sur les objectifs spécifiques assignés à chaque étape. C'est le rôle de celui qui pilote le processus de l'assurer dans l'animation des réunions.

L'important est que la collectivité puisse s'exprimer et être questionnée pour être entendue et comprise sur ce plan (ex. connaissance du phénomène, aspirations collectives, etc.).

Cet exercice doit être suivi d'une reformulation qui joue un rôle important :

- confirmation d'avoir été entendu,
- confirmation de ce qui a été exprimé,
- reconnaissance mutuelle d'une confiance réciproque,
- engagement implicite de continuation.

Le pilote du processus doit assurer cette charge en veillant principalement à ce que l'esprit soit respecté ainsi que les termes les plus significatifs. Cependant la reproduction formelle des dires peut avoir une effet contre productif (signe d'une défiance).

Dans cette première étape introductive, il faut se garder de brûler les étapes et saisir toute occasion pour renvoyer les questions ou commentaires aux étapes ultérieures prévues à cet effet. Par ailleurs, il importe de manifester le plus grand respect et le

plus grand soutien à l'autorité qui représente la collectivité que l'on doit, ne l'oublions pas, aider à progresser dans sa maîtrise de la situation.

La phase introductive de reconnaissance doit être normalement mobilisatrice et même en partie réparatrice par rapport aux difficultés antérieures éventuelles. Elle installe les acteurs dans leur rôle respectif et dans le meilleur Sens et elle aide les uns et les autres à une certaine progression (prendre la mesure de l'essentiel).

4.2.2. Appropriation de la connaissance du risque.

L'étape introductive a placé l'échange dans le meilleur Sens et sur un terrain qui "tient à coeur" à la collectivité.

C'est dans cette disposition que doit être abordée l'appropriation de la connaissance du risque.

Il ne s'agit pas d'une simple information supposée objective et scientifique, mais de l'appropriation culturelle par la collectivité de la connaissance des phénomènes de crues et de questions telles que la collectivité peut se les poser.

L'expérience montre que le savoir auquel l'État peut être amené à se référer n'est jamais parfait, ni exhaustif, ni toujours suffisamment précis au niveau des réalités de la collectivité. Cette confrontation à la connaissance du risque, vue du point de vue de la collectivité ne peut que faire avancer une connaissance mutuelle et partagée de la question du risque d'inondation pour la collectivité avec ses probabilités, ses zones d'incertitudes, ses clarifications nécessaires.

Cette appréciation de l'existence et des limites de cette connaissance en permettent une appropriation, c'est-à-dire un renvoi à l'appréciation, au jugement et à la responsabilité des acteurs.

Le pilotage de cette phase est surtout centré sur le questionnement de la collectivité adressé à des personnes porteuses d'une connaissance technique et si possible d'une expérience de terrain.

Si une synthèse est faite à l'issue de cette phase, l'animateur visera surtout à dessiner le paysage du risque tel que la collectivité peut l'apercevoir pour elle-même avec toutes les questions en suspens et les progrès enregistrés dans la connaissance commune.

L'appropriation de la connaissance du risque en a fait, à ce stade, une préoccupation propre de la collectivité, mais aura certainement fait progresser le point de vue des services de l'État. Le fait d'une connaissance relativement partagée est le premier objectif de réussite de cette étape.

Comme précédemment, la vigilance pour l'animateur est de tenir le processus centré sur son Sens et sur l'objet spécifique de cette étape reportant à plus tard toute question de décision ou de solutions.

(Notons la différence essentielle entre un savoir objectif et une connaissance appropriée dans le fait que cette dernière engage ce qui n'est pas le cas d'un savoir "objectif" qui resterait extérieur à toute subjectivité).

4.2.3. Appropriation de la décision et de la prise de position par la collectivité.

Cette étape est importante, c'est celle où l'autorité représentant la collectivité s'engage à tirer toutes les conséquences de la connaissance précédente pour la collectivité. Il s'agit d'une délibération, d'une maturation et en tout cas d'une détermination qui lui appartient en propre. Le pilote du processus doit se garder d'agir et d'interférer à ce stade et simplement laisser l'espace pour que cela se produise.

Le temps en sera en général très court et le moment insaisissable. Il peut arriver néanmoins qu'un peu de temps soit nécessaire pour mûrir cette position, notamment en fonction des implications sur d'autres acteurs et des révisions que cela peut engager.

Une présence discrète peut être utile à condition d'être sans pression.

La réussite de cette étape se traduira normalement par la prise d'initiative plus grande de la collectivité, par une demande d'aide formulée auprès des services de l'État (et qu'il faut éviter d'anticiper) ou par toutes formes d'engagement symbolique, par exemple sur un calendrier de travail et une échéance de conclusion pour l'étape suivante.

Notons à cette occasion que le pilotage d'un processus d'appropriation active doit être très vigilant sur la gestion des rythmes. Ce qui est trop lent perd son souffle et son Sens, ce qui est trop précipité ne permet pas les ajustements et les maturations nécessaires. C'est un des facteurs importants de réussite de la stratégie que d'en maîtriser les rythmes mais aussi les circonstances en veillant à éviter les parasitages intempestifs (événements, vacances, interventions...).

4.2.4. Appropriation par la collectivité des solutions et des dispositions à prendre en tenant compte des principes essentiels de la politique de l'État.

À ce stade on peut dire que l'essentiel de "l'appropriation active" est acquis. Il reste à la confirmer et à la soutenir dans une phase de travail en commun où l'acteur État sera prêt à tenir la position de service qui sera sollicité.

Le représentant de l'État, pilote du processus, aura, à ce stade de la méthodologie, à mobiliser les moyens éventuellement nécessaires et accompagner la réflexion que ce soit en termes de développement ou d'aménagement, en termes d'urbanisme, d'occupation du sol et toutes autres dispositions visant à mieux maîtriser la sécurité des personnes et des biens.

Le pilotage de cette phase a les mêmes exigences de centration avec le souci d'un aboutissement formalisé à la date convenue.

À ce stade deux facteurs prendront un poids particulier que le pilote du processus devra intégrer :

1. Le **niveau de maturité de la collectivité vis-à-vis de l'appréhension du risque** et des solutions et aussi de son propre avenir.

   Une évaluation qui aura pu être faite antérieurement aura permis de situer le niveau de la recherche des solutions (cf. La compréhension générale du phénomène). Il est important de veiller à ce que les problèmes ne soient pris ni à un niveau trop

élevé, mal maîtrisable par la collectivité, ni à un niveau trop bas où elle se sentirait dévalorisée.

Par contre, le travail devrait amener un certain progrès dans la réflexion et donc la maturation des problèmes que le pilote du processus veillera à favoriser.

2. Le second facteur qui interviendra de plus en plus précisément au cours de la dernière phase du processus d'appropriation active est celui de **la transmission ou sa démultiplication**.

   Le pilote du processus aura à rechercher avec le représentant de la collectivité les meilleures voies pour cela, s'appuyant mutuellement sur leurs capacités réciproques et la complémentarité de leur rôle.

Notons que plus les acteurs se seront placés en position de maîtriser leur situation (clarification des rôles et des responsabilités respectives, clarification des intentions respectives, explicitation d'un processus de concertation approprié et assurant la progressivité des réflexion et une maturation collective), plus les solutions (règles du jeu communes élaborées en commun) apparaîtront aisément pour favoriser la transmission des décisions prises dans le cadre de la collectivité choisie (commune, communauté de communes, bassin versant, etc.).

Quant à la collectivité concernée, il aura préalablement été nécessaire de s'assurer que son autorité et sa responsabilité sont effectives vis-à-vis des problématiques rencontrées. Le processus d'appropriation active doit naturellement conforter son rôle et sa maîtrise, tout en précisant le rôle de chacun des intervenants.

5. ÉBAUCHE D'UN GUIDE MÉTHODOLOGIQUE.

Il est difficile de présenter une méthode indépendamment de ses conditions spécifiques d'utilisation (adaptations) et de transmission (vulgarisation).

Cette dernière question n'entre pas dans le champ de la Recherche-Action mais il est cependant utile de donner un aperçu schématique de la méthode d'appropriation active.

Elle sera présentée ici comme l'ébauche d'un guide méthodologique à l'usage des agents de l'État chargés de la conduite des processus d'appropriation active.

Comment mettre en oeuvre un processus d'appropriation active de la connaissance et de la prévention du risque d'inondation par les collectivités ?

5.1. PRÉALABLES.

5.1.1. Le représentant de l'État chargé de la conduite du processus.

1) Éviter de se placer dans des conditions où la personne ne serait pas en mesure d'assumer ce rôle dans un climat de confiance et d'efficacité suffisantes.

2) Apprécier l'utilité d'appuis et de compétences complémentaires en cours de processus ou pour son pilotage.

3) S'assurer de la possibilité d'opérer une régulation de cohérence avec les services de l'État concernés sur les principes et les enjeux de la politique de l'État, l'avancement de la concertation et de l'appropriation active et les modalités spécifiques de concrétisation du PPRi.

5.1.2. La collectivité territoriale et sa représentation.

1) Choix de la collectivité de référence :

- la commune directement,
- un groupement de communes pour de multiples raisons touchant à une efficacité plus étendue.

2) La représentation de la collectivité :

- s'assurer de l'autorité du représentant et de l'entourage qu'il se constituera sur cette question pour les décisions et mises en oeuvre ultérieures.

3) La reconnaissance de la signification culturelle du rapport au risque et de l'orientation constructive :

- Faire l'historique de l'antériorité en matière de risque d'inondation pour la collectivité (expériences, mémoires, péripéties, positions, etc.).
- Analyser la position culturelle de la collectivité et rechercher la meilleure disposition possible :
  - interprétation de l'historique,
  - utilisation de la typologie des rapports au risque pour repérer les comportements, tendances et dispositions favorables,
  - réalisation d'une enquête par interviews semi-directifs avec un "échantillon significatif" constitué en accord avec la collectivité : écoute et entendement.
  - réalisation d'une analyse de contenu ou d'une analyse culturelle (analyse figurative) en recourant aux compétences requises,
  - pour mémoire réalisation d'une étude de cohérences culturelles plus fondamentale pour des cas d'envergure exceptionnelle.
- Définir un thème d'appui essentiel dans la culture de la collectivité et aux yeux de ses représentants sur lequel le dialogue sera engagé dans la phase de conduite proprement dite.

  Ce thème servira de base à une reconnaissance du point de vue de la collectivité et réciproquement du rôle d'accompagnement des services de l'État.

4) Concevoir la marche à suivre pour mettre en oeuvre le processus d'appropriation active selon les étapes suivantes :

- Introduction : thème d'appui.

  Organisation de la possibilité pour la collectivité d'exprimer son point de vue et ses aspirations concernant le thème choisi qui servira de référence à la prise en compte du risque par la commune.
- Appropriation active du risque d'inondation :

  Organisation de la possibilité pour la collectivité d'interroger et de questionner les spécialistes et techniciens pour connaître les phénomènes physiques et particulièrement les incidences qui la concernent.

- Appropriation active d'une prise de position de la collective :

  Permettre à la collectivité d'évaluer le risque au regard de ses préoccupations et de ses aspirations et de se rétablir sur une position intégrant les principes de la politique de l'État.
- Appropriation active des dispositions et solutions à mettre en oeuvre :

  Accompagner la détermination par la collectivité des dispositions, aménagements et solutions à mettre en oeuvre pour constituer un plan de prévention des risques d'inondation.

5.2. LA CONDUITE DU PROCESSUS.

Elle commence dès les premiers contacts dans les phases préalables, mais son action est principalement centrée sur le développement et la progression du processus qui engage progressivement la collectivité mais aussi les services de l'État.

1. Premières rencontres : Énoncer les grands principes de la politique de l'État et proposer une démarche de concertation comportant principalement les étapes suivantes :

- Connaissance par l'État des aspirations et préoccupations essentielles de la collectivité (thème d'appui).
- Examen par la collectivité des problèmes de risque d'inondation et des incidences particulières des phénomènes de crues.
- Recherche des solutions et des dispositions à prendre qui intègrent les aspirations essentielles de la collectivité et les principes de la politique de l'État.
- Établissement final du plan de prévention des risques d'inondation.

2. Recommandations méthodologiques pour la conduite du processus :

- Veiller à tenir un rythme de réunions et de contacts suffisamment soutenu et permettant la maturation.
- Marquer chaque étape par un document qui en formule l'esprit et les termes essentiels et dont l'approbation confirme une avancée.
- Animer les réunions en veillant à rester centré et sur le sens de la démarche et sur les objectifs particuliers de chacune d'entre elles.
- Rester dans une attitude d'écoute et d'entendement de la nature et l'évolution des positions de la collectivité.
- Répondre progressivement aux demandes de services de la part de la collectivité pour concrétiser son plan de prévention.
- Veiller à une régulation de la cohérence des services de l'État par rapport au processus (esprit, contenu et avancement).
- Faciliter la transmission par les représentants de la collectivité d'une appropriation élargie en son sein.

6. PERSPECTIVES : APPROPRIATION ACTIVE DE LA COMPÉTENCE MÉTHODOLOGIQUE.

Pour que la méthode de concertation soit efficace et devienne une véritable compétence des services de l'État, on peut envisager des actions pédagogiques de trois types :

1. sensibilisation pour repérer les problèmes et les voies de solution,
2. formation de base,
3. formation de professionnels.

6.1. SENSIBILISATION POUR REPÉRER LES PROBLÈMES ET LES VOIES DE SOLUTION.

Cette ouverture culturelle permettrait une attitude plus éclairée, plus prudente et plus opportune dans l'action quotidienne évitant aussi erreurs et échecs intempestifs.

6.2. FORMATION DE BASE.

Il s'agit d'acquérir une compétence élémentaire suffisante pour donner un cadre et conduire des processus de concertation dans des conditions normales.

Des bases culturelles pour comprendre et repérer les problèmes et les phénomènes collectifs seraient assorties de l'acquisition d'un cadre méthodologique, adaptable à différentes situations et suffisamment structuré pour être intégré par les intéressés.

6.3. FORMATION DE PROFESSIONNELS.

À un certain niveau, la conduite des processus d'appropriation des projets devient le métier principal. Une formation de type professionnel s'adresserait à des fonctionnaires de terrain et à des spécialistes pour les services et bureaux d'études intervenant en appui.

Un cursus de formation professionnelle doit décliner :

1. un **volet théorique et conceptuel**,
2. un **volet méthodologique et pratique**,
3. un **volet personnel d'apprentissage et de maîtrise**,
4. un **volet expérimental** en rapport avec les diverses situations à traiter.

En outre on pourrait imaginer qu'un travail d'observation et de recherche appliquée soit assuré au sein de Ministères qui ont de multiples raisons de développer une telle culture.

Le terrain des PPR (mais aussi de tout ce qui a trait à la gestion de l'eau) est particulièrement favorable pour des raisons qui touchent à la charge symbolique et historique des problématiques qui s'y concentrent (régime de gestion des eaux et systèmes politiques, rapports à l'environnement naturel dans le contexte culturel des sociétés humaines).

Si on peut penser à un grand programme national en la matière à l'échelle des évolutions que réclame de toute part le "tournant du siècle" qui s'opère, il est possible d'en envisager quelques linéaments intéressants.

À ce propos on notera deux points d'appuis possibles :

1. Le **concept de macro-pédagogie** et la méthode appropriée à un projet d'évolution culturelle pour un grand nombre de personnes et qui permet d'envisager des stratégies ad hoc et le recours à de multiples opérations et actions visant une maturation collective.
2. La **méthode de formation-action**. Face à une difficulté assez générale à propos des PPR un plan d'ensemble pourrait être conçu et comporter :
   - la recherche d'un échantillon assez large de situations à traiter,
   - un processus d'observation et d'analyse à visée pédagogique portant sur les cas précédents et concernant un large tissu des fonctionnaires concernés. On utilisera le principe de "groupes témoins", d'ateliers régionaux et l'utilisation des possibilités d'Internet pour l'animation et la conduite des dynamiques de grands groupes,
   - une assistance, accompagnement à la conduite de cas de terrain par les services de l'État,
   - la formalisation finale collective des enseignements de l'expérience partagée.

(On notera le problème de cohérence entre méthodes pédagogiques et enjeux pédagogiques).

ANNEXE 1

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS D'APPROPRIATION ACTIVE A SAINT-MARTIN-D'ARDECHE

1.- LA SITUATION INITIALE 36

2.-. LA CONDUITE DU PROCESSUS D'APPROPRIATION ACTIVE .. 43

3.- RETOUR SUR CE QUI S'EST PASSÉ 49

APPROPRIATION ACTIVE DE LA PRÉVENTION DU RISQUE (D'INONDATION) À SAINT-MARTIN-D'ARDÈCHE.

Cette brève synthèse a pour but d'illustrer comment à Saint-Martin d'Ardèche s'est déroulé concrètement le processus d'appropriation active du risque.

1.- LA SITUATION INITIALE.

1.1.- LE CONTEXTE.

La commune de Saint-Martin d'Ardèche est située dans la vallée de l'Ardèche près de la confluence avec le Rhône, sur le canton de Bourg Saint-Andéol (voir carte ci-jointe).

Elle s'étend sur une superficie de 553 ha et comprend une population de 550 habitants environ en période normale. Cette population est en expansion, car la commune comptait environ 350 personnes en 1975 et 380 en 1982.

Cette évolution se traduit par une urbanisation importante pour une commune de petite taille : 12 certificats d'urbanisme et 20 permis de construire par an en moyenne.

Située en rive gauche de l'Ardèche, à la sortie des Gorges de la rivière, elle est essentiellement tournée vers le Tourisme lié à la rivière :

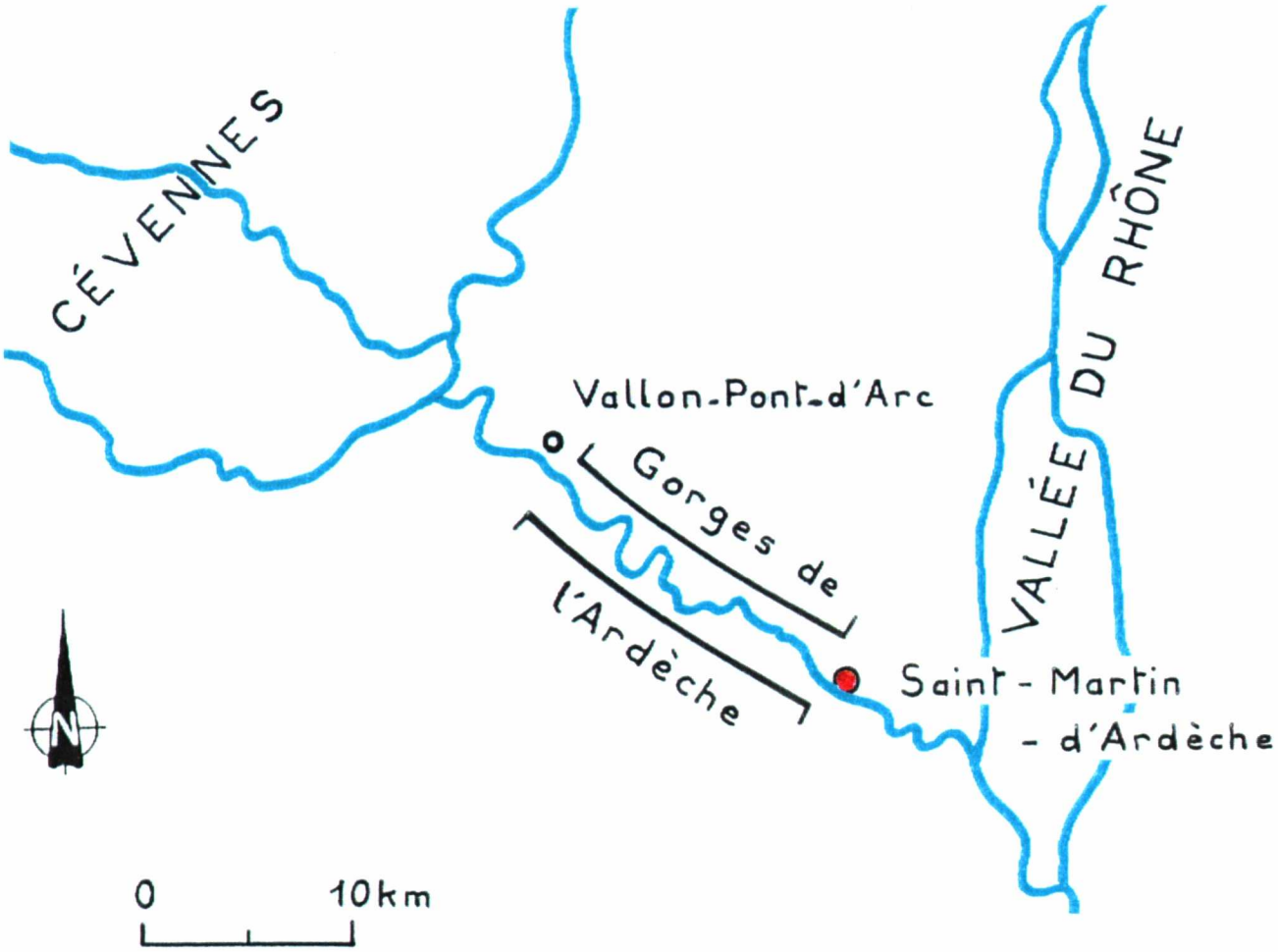
- 7 campings (620 emplacements) sont situés sur le territoire communal,
- la plupart des "descendeurs" de l'Ardèche en canoë finissent leur parcours au lieu-dit "Sauze/Saint-Martin d'Ardèche".

Compte tenu de l'afflux de touristes pendant la période estivale, la population atteint environ 10.000 personnes en été.

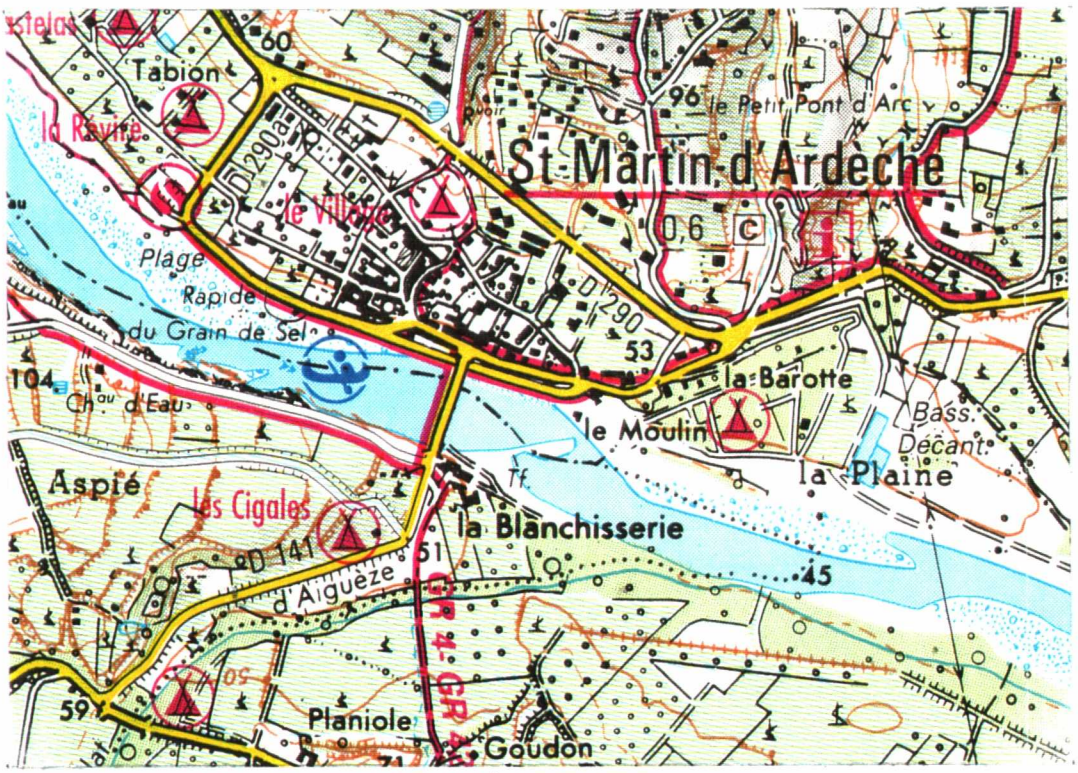
Initialement, quelques maisons de pêcheurs avaient été construites là. Elles dépendaient d'Aigues (Duché d'Uzès). Puis, le hameau s'est développé. Ses habitants y ont construit une église, un cimetière.

Au fur et à mesure de son développement, le hameau a pris de l'autonomie pour enfin de séparer du Duché d'Uzès. À cette époque, tous les habitants de Saint-Martin possédaient des bateaux et pêchaient sur l'Ardèche méridionale (aval des gorges).

Le village a continué à se développer car il se situait au départ de la route navigable des gorges, qui était empruntée par de nombreux bateaux (barges plates). C'est l'eau qui faisait vivre ses habitants, qui étaient également agriculteurs en complément de leurs activités de pêche et de commerce.



Situation de Saint-Martin-d'Ardèche



Plan d'ensemble

agrandissement de la carte IGN à 1/25.000° n° 2939 OT - © IGN 1996 - Autorisation n° 50-8145

1.2.- LA QUESTION DES INONDATIONS.

Il s'agit d'un village qui vit depuis son origine des inondations régulières (7 à 8 en moyenne par an).

Dans la traversée du village, l'Ardèche est canalisée en rive gauche (voir photographie ci-jointe). Les crues les plus courantes inondent de quelques centimètres la place du village située à proximité du cours de la rivière. Les plus rares entre 1 et 2 m.

La population locale connaît la hauteur atteinte par les eaux en 1890 (entre 4 et 5 m), et il existe une laisse de crue sur le parvis de l'église.

Les inondations ne sont pas considérées par les habitants du village comme un phénomène d'exception, mais comme un événement de la vie communale et par rapport auquel des comportements traditionnels se sont construits : observations, alertes, précautions, refuges, habitat et usages adaptés, etc.

À Saint-Martin d'Ardèche, la crue fait l'objet d'une attention particulière. En période de pluie, Saint-Martinois se tiennent informés de l'évolution de la montée des eaux à Vallon Pont d'Arc (situé quelques kilomètres en amont).

Compte tenu de la situation géographique de ces deux villages - Vallon est situé à l'entrée des Gorges et Saint-Martin à la sortie (voir carte ci-jointe) et du fait qu'il n'existe pas d'affluent autre que l'Ibie entre les deux, ils en déduisent les hauteurs d'eau prévisibles à Saint-Martin avec 2 heures d'anticipation.

Selon l'ampleur de la crue, chaque habitant sait ce qu'il a à faire pour mettre en sécurité les biens et les personnes concernées. Une fois fait ce qu'il y avait à faire l'inondation donne lieu à un rassemblement convivial des populations locales et avoisinantes, car les crues sont spectaculaires.

L'État assure depuis plusieurs années un rôle d'annonce de crue sur le bassin versant de l'Ardèche. Auparavant reposant sur des agents chargées de relever les hauteurs d'eau, le réseau a été modernisé grâce à l'installation de capteurs automatiques. Un système d'alerte à l'attention des autorités (Préfectures, mairies, etc.) existe

Récemment, lors d'une crue importante de l'Ardèche, l'alerte n'a pu être donnée, en raison d'un panne dans les transmissions.

Cet incident a profondément mécontenté les communes et notamment celle de Saint-Martin, qui a vigoureusement protesté, regrettant au passage le départ des agents humains, l'absence d'information sur la hauteur d'eau à Vallon Pont d'Arc et la nécessité nouvelle de consulter le répondeur du réseau d'alerte (au lieu que l'alerte leur soit communiquée).

Heureusement, cet incident n'a pas été dommageable, car la population a su faire face à l'événement.

De mémoire d'hommes, aucun mort n'est à déplorer à Saint-Martin d'Ardèche en liaison avec les crues de la rivière. Dans le même ordre d'idées, il n'a jamais été demandé d'indemnisations auprès de compagnies d'assurances pour compenser des dommages dus à l'Ardèche.

La situation générale du centre bourg du village de Saint-Martin d'Ardèche

Habitations du centre bourg construite en bordure de l'Ardèche

La place du village avec l'Ardèche en fond de plan

1.3.- L'ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE DE PPRI À SAINT-MARTIN-D'ARDÈCHE.

La Sous-Préfecture de Largentière et la DDE 07 ont décidé d'engager une démarche d'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques d'inondation sur chaque commune concernée par le risque d'inondation dans la vallée de l'Ardèche, selon l'Atlas Départemental des Zones Inondables. Cela représente au total 19 communes.

Il a été décidé que le PPRi serait prescrit commune par commune.

L'élaboration du Plan de Prévention des Risques d'Inondations repose sur une étude de délimitation des zones inondables au 1/10.000è réalisée par le cabinet d'études SOGREAH en 1994.

1.4.- LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE DE PPRI À SAINT- MARTIN-D'ARDÈCHE

Janvier 1996 : Les résultats de l'étude de cartographie des zones inondables, qui concerne l'ensemble de l'Ardèche moyenne et aval, sont diffusés directement aux élus des différentes communes concernées dans le cadre d'une démarche officielle de porter à connaissance initiée par les services de l'État.

17 juillet 1996 : Une première réunion d'information préalable des élus de l'ensemble des communes concernées est tenue à Vallon Pont d'Arc. Durant cette réunion, les représentants des services de l'État expliquent aux élus le projet de PPRi (contenu et démarche prévisionnelle). Cette réunion provoque le mécontentement d'un certain nombre de communes vis à vis du projet de l'État.

10 septembre 1996 : À la suite de la réunion de juillet, le PPRi est prescrit sur les 19 communes.

4 décembre 1996 : Une réunion, associant tous les élus des communes concernées, et destinée à officialiser le lancement de la démarche PPRi, est tenue en sous-préfecture de Largentière.

Premier semestre 1997 : La DDE de l'Ardèche (SUA/PR) rencontre individuellement chaque conseil municipal pour lui présenter le projet de PPRi dans le détail, avant une consultation formelle écrite.

1.5.- L'ÉMERGENCE DES DIFFICULTÉS.

25 février 1997 : Réunion Conseil Municipal de Saint-Martin d'Ardèche/DDE en mairie de Saint-Martin d'Ardèche. M. le maire est absent :

1. Les représentants de la DDE présentent leur projet global et les prescriptions envisagées dans le règlement du PPRi en ce qui concerne l'usage du sol dans les zones inondables de Saint-Martin d'Ardèche. Outre le zonage de l'aléa, les principaux éléments du PPRi à Saint-Martin sont :

   - Pour la crue centennale, les vitesses moyennes d'écoulement varient de 7 à 8 m/s à la sortie des gorges à 4 à 5 m/s au droit du village et la ligne d'eau varie de la côte 59,07 à la sortie des gorges à 50,83 en aval du village,
   - Les hauteurs de submersion varient de 0 à 4 m avec des vitesses d'écoulement importantes dans le centre ancien,
   - Sur les 7 campings, 4 se trouvent en zone inondable,
   - Dans la zone d'aléa faible, les constructions sont autorisées, les planchers habitables devant être aménagés au-dessus de la cote de référence,
   - Dans la zone d'aléa fort, les constructions nouvelles et les extensions sont interdites, les surélévations de bâtiments existants autorisées au-dessus de la côte de référence,
   - Dans les zones d'aléa très fort, les constructions nouvelles et extensions sont interdites, les surélévations interdites, sauf dans un souci de mise en sécurité (niveau refuge).

2. Les élus du Conseil Municipal écoutent la présentation réalisée par la DDE et remettent séance tenante un courrier rédigé par le Maire. Ce courrier précise la position de la commune vis à vis du projet de PPRi :

   - la loi est incontournable,
   - l'étude SOGREAH ne saurait être un diktat,
   - il faut discerner les courbes de niveau de risque,
   - historiquement, les crues ne sont jamais intervenues pendant la période estivale, mais la commune et les professionnels du tourisme ont pris des mesures (plans de secours,)
   - **SI** l'alerte de la DDE est fiable, **ALORS** la commune dispose de 4 heures pour prendre les dispositions d'évacuations préventives,
   - le PPRi ne doit pas être un simple parapluie administratif,
   - il faut une application intelligente de la loi,
   - un effort sérieux doit être fait sur le système d'annonce de crue,
   - l'État qui impose le PPRi doit prendre en charge financièrement toutes ses conséquences.

12 mars 1997 : l'État consulte formellement le conseil municipal de la commune et répond au courrier du Maire du 25/02/97.

Dans sa réponse, l'État indique que :

- la politique de l'État au niveau national est de ne pas accroître le nombre de personnes en zones inondables (même dans les campings),
- l'État prendra en charge les frais de révision du POS,
- la commune dispose d'un délai de 2 mois pour faire part de ses remarques sur le projet de PPRi.

09 mai 1997 : les élus réunissent la population de la commune pour effectuer des remarques sur le projet de PPRi. Les remarques de la population, approuvées par les conseillers municipaux sont transmises par courrier aux services de l'État. Ces remarques concernent les points suivants :

- La référence à la crue centennale est rejetée à l'unanimité car elle condamnerait la commune à s'interdire toute présence d'activités humaines et économiques, ce qui n'est ni acceptable, ni concevable. En conséquence, la population et les élus exigent un réexamen sérieux et réaliste (références à l'histoire du village et aux crues subies) qui ne condamne pas l'avenir du village et soit compatible avec la vie économique locale.
- Un plan d'urgence de gestion et d'entretien de la rivière Ardèche doit être élaboré et mis en oeuvre par le Syndicat Intercommunal de la Vallée de l'Ardèche (SIVA).
- La système d'alerte actuel qui ne donne pas satisfaction doit être fiabilisé, être capable de proposer une information permanente (24h/24) et exige la présence en permanence in situ des pompiers.
- Les conséquences administratives et financières du PPRi doivent être connues des administrés et compensées financièrement.

22 mai 1997 : un article de presse paraît dans La Tribune des Échos sous le titre : "Saint-Martin d'Ardèche, le Village que l'Administration veut tuer". (voir copie jointe au dossier).

16 juin 1997 : Refusant toujours le projet de PPRi, la commune demande officiellement une réunion sur place, en commune de Saint-Martin d'Ardèche, avec le Préfet de l'Ardèche et ses services.

1.6.- LE BILAN PROVISOIRE DE LA SITUATION À FIN 1997 (AVANT INTERVENTION)

L'ensemble de la population du village est mobilisée contre le projet de PPRi. Suite aux demandes de la population et des élus de la commune, le Préfet de l'Ardèche, le Sous-Préfet de Largentière et les représentants de la DDE 07 se sont rendus dans la commune de Saint-Martin d'Ardèche le **25/11/97** pour y rencontrer le conseil municipal et prendre la mesure de la situation sur place.

Cette réunion semble avoir permis de renouer un dialogue qui était jusqu'à présent absent entre les représentants de la commune et les représentants des services de l'État. Il a été convenu entre les parties qu'un dialogue constructif devait s'engager pour permettre de trouver des solutions appropriées à la problématique.

D'une façon plus large, sur les 19 communes concernées par la procédure PPRi de l'Ardèche moyenne et aval, 10 ont délibéré favorablement au PPRi, 6 ont délibéré défavorablement et 3 n'ont pas encore délibéré à la date du 1er décembre 1997.

2.-LA CONDUITE DU PROCESSUS D'APPROPRIATION ACTIVE.

2.1.- L'ÉCOUTE ET L'ÉVALUATION DE LA SITUATION.

2.1.1.- Déroulement.

Afin de prendre la mesure de la situation, nous avons rencontré l'ensemble des représentants des services de l'État concernés par le projet :

- représentants de la DDE de l'Ardèche (Service SUAP/PR),
- subdivisionnaire local, proche des élus locaux et des habitants et qui possède une bonne connaissance du contexte local,
- sous-préfet de Largentière.

Nous avons ensuite rencontré :

- le Maire de Saint-Martin d'Ardèche, des représentants du conseil municipal dans le cadre d'une réunion puis d'entretiens individuels,
- d'autres communes traversées par l'Ardèche,
- sur les recommandations du Maire de Saint-Martin, des Saint-Martinois (environ 15 : restaurateur, ex 1er adjoint, pêcheur, propriétaire de guinguette, viticulteur-producteur, exploitant agricole, etc.).

Ces entretiens nous ont permis de recueillir différents points de vue sur les crues de l'Ardèche, le rapport des habitants aux inondations, l'histoire du village, ses projets de développement, etc..

2.1.2.- Constats.

Tous nos interlocuteurs, quel que soit leur niveau de responsabilité et d'implication dans les procédures engagées, ont accueilli notre intervention comme un élément nouveau et important dans le possible et souhaitable rapprochement des positions réciproques des différents acteurs concernés.

Toutes les personnes contactées, Élus, représentants des services de l'État et des administrations, responsables d'associations, ont marqué non seulement l'importance,

mais également l'urgence qu'ils attachaient à toute initiative pouvant favoriser le dénouement d'une situation ressentie comme difficile et parfois même douloureuse.

Beaucoup de nos interlocuteurs nous ont non seulement livré leurs points de vue, mais aussi exprimé leurs inquiétudes et leurs questionnements face à des logiques et à des enjeux qu'ils ne s'approprient pas de toute façon, qu'ils les acceptent ou les refusent.

2.1.3.- Quelques conclusions.

Le projet de PPRi est vécu par les acteurs locaux comme un événement lourd, remettant en cause des **éléments essentiels de la vie locale**, et en conséquence **difficile à vivre et à gérer**.

Pour la plupart des acteurs locaux interviewés, l'application du PPRi sur le territoire communal changerait radicalement, non seulement les données urbanistiques, mais plus profondément les modes de vies culturels, sociaux et économiques et les perspectives de développement.

Tous soulignent, presque massivement, le profond décalage entre les critères d'évaluation du risque retenus par les services de l'État et ceux que retiennent l'expérience, la mémoire et la pratique collectives de la rivière.

Selon les Élus et les acteurs locaux, le PPRi touche de trop près la vie quotidienne et le devenir des gens pour qu'ils ne s'estiment pas en droit et en devoir d'être étroitement impliqués dans l'élaboration de leur contenu et dans ses modalités de mise en oeuvre.

L'impression d'ensemble est aussi que tous nos interlocuteurs montrent de la bonne volonté et un désir authentique de sortir de la situation d'impasse actuelle, avec parfois un sentiment de lassitude compte tenu de l'énergie dépensée à opposer des points de vue plutôt qu'à tenter de les rapprocher.

2.2.- LE CHOIX D'UNE MÉTHODE.

2.2.1.- Analyse.

2.2.1.1.- La culture spécifique du rapport au risque d'inondation.

La première caractéristique, tout à fait exceptionnelle, c'est que, pour Saint-Martin, les crues de l'Ardèche ne sont pas dans l'ordre de l'accidentel mais dans l'ordre des événements réguliers, saisonniers, habituels. Le village s'est fondé en connaissance de cause dans cette situation. La culture locale s'est construite autour de deux axes principaux.

Le premier axe est celui de la **mémoire et de la connaissance sans cesse développées** :

- de l'observation et de l'interprétation des signes annonciateurs,
- de la mise en oeuvre au bon moment des dispositions de sauvegarde contre les débordements de l'Ardèche,

- de l'intégration de l'expérience pour améliorer la prévision et anticiper les futures actions de sauvegarde.

Ce sont principalement les anciens de la commune et leurs familles auxquels cette fonction culturelle est dévolue.

Effectivement, nul n'en sait plus qu'eux sur la question, accumulant des siècles d'expérience dans un souci permanent de réactualisation de la connaissance. Le risque n'est pas ignoré mais sa maîtrise (toujours réussie jusqu'ici) et sa mesure sont sans cesse prises en considération.

Le second axe de construction de cette culture est celui, plus horizontal, de **l'intégration du phénomène par la société locale**.

Si la "connaissance" directe n'est pas partagée par tous, et ceci est particulièrement vérifié pour les nouveaux venus, toute la commune est mobilisée par l'événement, régulier et habituel des crues de l'Ardèche. Les crues de l'Ardèche constituent un des événements rituels majeurs de la vie collective.

Cette affirmation est attestée par les différents exemples que nous avons pu relever comme relatifs aux réunions conviviales improvisées pour regarder et commenter la crue après avoir pris les dispositions de sauvegarde nécessaires.

La caractéristique originale de la culture collective, selon ce second axe, tient dans le fait que c'est autour de cette expérience que se construit la signification de la vie économique, des projets de développement, de l'identité, des aménagements, ...

En résumé on peut dire que la culture de Saint-Martin est entièrement construite autour de l'expérience des crues de l'Ardèche.

Elle se développe par l'intégration verticale d'une connaissance et d'un savoir faire traditionnels sans cesse réactualisés et par l'intégration horizontale sur tous les plans de la vie collective.

2.2.1.2.- Les réactions "culturelles" au PPRi

L'attitude de l'État et de ses services a été vécue comme une violence qui porte atteinte à toutes les valeurs et à l'identité de la commune. Les trois points de heurts majeurs sont les suivants :

1. Le changement dans le système d'alerte, profondément intégré dans les dispositions antérieurement maîtrisées, a été vécu comme une dépossession. Cette dépossession est néanmoins provisoire car se reconstitue de façon informelle un dispositif d'alerte cohérent avec l'appropriation de la maîtrise traditionnelle du risque par la population.

   Il représente pour cette culture un indice de disqualification des services de l'État renforcé, semble-t-il, par une certaine défaillance du dispositif. Les habitants vivent comme une atteinte grave le fait d'avoir été dépossédés de leurs moyens propres d'alerte, donc de leur propre maîtrise du risque, au profit d'un système anonyme, impersonnel et qu'ils jugent notoirement inefficace pour leur propre sécurité.

2. L'attitude des services de l'État vis-à-vis des projets immobiliers ou d'aménagement. Là où la population a intégré des siècles d'expérience dans ses façons de s'organiser, se développer, faire des projets ..., les décisions des

services de l'État apparaissent comme absurdes, incohérentes et donc arbitraires puisqu'elles ne bénéficient pas de cet acquis culturel intuitif.

La logique administrative apparaît comme disqualifiée vis-à-vis d'une longue culture des débordements de l'Ardèche.

3. Le "porter à connaissance" des zones à risque du PPRi apparaît comme provenant d'un "savoir" relativement grossier s'adressant à une population dont la connaissance est plus précise et surtout plus nuancée.

   Cependant le porter à connaissance se place sur le terrain juridico-administratif soutenu par un examen physique des lieux et la connaissance ancestrale se place plus sur le terrain d'une expérience moins formelle mais plus profonde.

En définitive, la commune de Saint-Martin se sent ignorée par les services de l'État dans tout ce qui fait l'essentialité de sa culture et de sa maîtrise des risques résultant des débordements de l'Ardèche.

En conséquence, au regard de la commune, ces derniers apparaissent comme peu qualifiés et peu fiables quant à leur maîtrise effective des risques (système d'alerte).

2.2.2.- Le scénario méthodologique d'une communication réussie

*Remarque liminaire : L'objectif est de définir un cadre méthodologique destiné à établir une communication qui atteigne les objectifs définis dans le cadre de cette étude : **l'appropriation active de la connaissance du risque par la commune et sa population**. Il ne s'agit pas ici d'un plan d'action qui ne pourra être construit qu'avec les services de l'État qui auront à le conduire.*

Il faut évidemment prendre le terme de communication dans son acception la plus large c'est à dire celle d'un processus relationnel qui vise à atteindre un but de progrès et non pas dans son acception "médiatique" où l'opportunité du message et l'habileté de sa "mise en forme" suffiraient à convaincre.

Il nous semble judicieux de partir de l'acquis de la commune (expérience, connaissance, dispositions de sauvegarde ...) pour le réévaluer et le réactualiser en fonction des apports des services de l'État et ce sur les différents plans qui doivent être examinés de part et d'autre.

Le scénario méthodologique que nous proposons est composé de 3 étapes :

1¡ étape : La connaissance de l'aléa et son amélioration,

2¡ étape : L'évaluation des dispositifs de sauvegarde et leur amélioration,

3¡ étape : La réactualisation des règles et dispositions à prendre en vue d'établir un plan qui intègre les objectifs de l'État et les projets de la commune et de ses habitants, compatibles avec la maîtrise des risques.

2.2.2.1.- 1° étape : La connaissance de l'aléa et son amélioration

Elle doit se faire avec des personnes qui détiennent la connaissance et l'autorité culturelle en la matière.

Il serait judicieux de demander au Maire de Saint-Martin d'Ardèche d'organiser un groupe de travail avec quelques-uns des anciens et de leurs familles avec lesquels les services de l'État et leurs appuis techniques pourraient travailler.

Il ne faudrait pas considérer alors que le savoir est d'un côté et l'ignorance de l'autre mais qu'il s'agit de deux connaissances de natures différentes qui doivent s'enrichir mutuellement pour arriver à un meilleur niveau de connaissance de l'aléa sur lequel s'entendre.

2.2.2.2.- 2° étape : L'évaluation des dispositifs de sauvegarde et leur amélioration

Le même type de groupe de travail peut-être constitué, élargi en tant que de besoin par différents acteurs concernés.

Une priorité est sans doute le rétablissement d'un processus d'alerte considéré comme fiable par les parties. L'analyse et l'évaluation des dispositifs traditionnels est à faire en commun ainsi que la recherche de nouvelles dispositions pour la sauvegarde des biens et des personnes.

2.2.2.3.- 3° étape : La réactualisation des règles et dispositions à prendre

C'est plutôt un dialogue à établir entre le conseil municipal et les services de l'État pour examiner les projets et objectifs réciproques et dégager les règles du jeu dont les services de l'État et la commune assumeront conjointement l'autorité et la mise en oeuvre selon leurs prérogatives respectives.

Remarque : Pour ces trois étapes une certaine démarche de conduite et d'animation des groupes de travail est à établir ainsi qu'un plan de travail plus précis en fonction de la progression de échanges.

2.2.3.- Validation par les acteurs.

Nous avons successivement rencontré les représentants de la DDE de l'Ardèche, puis ceux de la commune, afin de leur présenter ce scénario méthodologique, de recueillir leur avis et leur point de vue sur son contenu et ses perspectives.

Après avoir intégré leurs remarques et suggestions (modalités de déroulement des réunions, personnes à inviter, etc.), nous avons engagé la mise en oeuvre du processus de concertation.

2.3.- LE DÉROULEMENT DU PROCESSUS.

2.3.1.- Les réunions, les acteurs, les résultats.

Les réunions prévues dans le cadre du processus de concertation proposé ont eu lieu en mairie de Saint-Martin d'Ardèche.

Elles ont rassemblé les représentants de la commune (Maire, élus du conseil municipal), des Saint-Martinois, les représentants des services de l'État (DDE 07) et les représentants des cabinets NICAYA et Institut COHÉRENCES.

La première réunion portant sur la connaissance de l'aléa et son amélioration a eu lieu le 5 mars 1998.

L'objet de cette première réunion était d'une part une "reconnaissance" par l'État du savoir local, tout à fait indispensable et dans le principe et dans le contenu, et d'autre part la considération par la commune du savoir apporté par les services de l'État. Le but a été d'établir une connaissance partageable qui supposait de part et d'autre un progrès sur différents plans.

Pour la commune, la connaissance empirique particulièrement subtile, est difficile à formuler et donc à discuter, et la réunion a contribué à en faire prendre conscience à chacun.

Pour les services de l'État, le savoir "technique" était difficilement intégrable comme connaissance permettant une action évidente pour les acteurs locaux, sauf par le passage au "juridique et au réglementaire", qui en renforcent l'abstraction.

La mise en mouvement d'un processus d'amélioration de la connaissance a été un premier résultat.

La deuxième réunion s'est tenue le 2 avril 1998, elle a porté sur l'évaluation des dispositifs de sauvegarde et leur amélioration.

Pour la commune de Saint-Martin, la connaissance et la pratique sont intimement liées.

Il était donc souhaitable de les découpler pour les réenvisager distinctement et engager une discussion raisonnée sur ce deuxième point après reconnaissance de ce qui est fait traditionnellement dans la commune.

Trois éléments ont notamment été abordés lors de cette seconde réunion :

1. Le dispositif d'alerte,
2. Les dispositions prises par la commune en fonction des alertes avec le rôle de chacun et les actions menées, le "contrôle" des actions,
3. L'intégration diffuse du phénomène inondation dans les modes d'occupation des sols et dans le développement des activités.

À l'issue de cette réunion, les échanges ont permis de déboucher sur des voies d'amélioration significatives du point de vue de la maîtrise des risques, tant pour les Saint-Martinois que pour les services de l'État.

La troisième réunion pour la définition des règles du jeu a eu lieu le 23 juin 1998.

Il s'est agi, sur les bases précédentes d'en venir à des règles qui intègrent les anciennes et les facteurs nouveaux, sur la base d'une progression notable de la connaissance du risque et des dispositions à prendre.

Cette réunion a permis de trouver un point d'accord sur le règlement du PPRi sur la quasi totalité du territoire de la commune de Saint-Martin.

2.3.2.- La situation à fin juin 1998.

À cette date on peut dire que l'appropriation active de la connaissance du risque d'inondation par la commune et ses habitants est établie.

Les Saint-Martinois ont pris en considération les principes définis par l'État et cherchent en conséquence à les prendre en compte dans les projets et les dispositions d'urbanisme notamment.

Des accords ont été trouvés soit sur toutes les dispositions du PPRi à Saint-Martin, à l'exception de 6 parcelles au statut spécifique, pour lequel une solution est à l'étude.

Le face à face initial s'est transformé en un côte à côte différencié pour croiser les principes de l'État et les aspirations de la commune réciproquement reconnus.

3.- RETOUR SUR CE QUI S'EST PASSÉ.

3.1.- REMARQUES SUR LE DÉROULEMENT DE LA DÉMARCHE.

Un des premiers constats forts est que les acteurs ont eu à coeur de respecter les étapes prévues, sans vouloir aller directement aux solutions. Les deux acteurs collectifs ont mis entre parenthèses leurs "positions initiales" vis à vis des prescriptions du PPRi et ont pris le temps d'expliquer leurs connaissances et leurs savoir-faire sur les crues et leur gestion et de s'écouter.

Le fait qu'au cours de telle ou telle réunion, il soit arrivé de "déborder" sur des questions prévues dans le cadre d'une autre réunion n'a pas été préjudiciable à partir du moment où ce n'était pas une volonté délibérée de "précipiter le mouvement" mais un effet de la discussion. Le rôle des intervenants extérieurs a été dans ce cas là de recentrer les débats sur l'objet de la réunion.

La maturation et la progression de la démarche se sont faites autant entre les réunions que pendant les réunions .

Ce processus d'écoute et de considération réciproques des points de vue de chacun s'est exprimé et a trouvé ses fruits dans quelques temps forts qui ont permis à chacun de "reformuler" les données du problèmes dans des termes acceptables par l'autre :

- à l'issue de la seconde réunion, quand le représentant de la DDE a formulé les principes de prévention des risques constituant base de départ pour la troisième réunion (non aggravation des risques, ne pas considérer une zone réputée inondable comme si on l'ignorait, prendre en compte les savoirs et les savoirs-faire locaux). À partir de ces principes et à partir du moment où ils sont respectés, il est possible d'imaginer des règles appropriées au contexte local.
- au cours de la troisième réunion, quand le représentant de la DDE a proposé une solution pour optimiser le système d'alerte jugé inadapté par la commune.
- au cours de cette même troisième réunion, quand les Élus locaux ont accepté de considérer la crue centennale comme un des éléments à intégrer dans leur politique de prévention (même si, sur le fond, ils restent circonspects sur le principe).
- au cours de cette troisième réunion quand le représentant de l'État a déclaré qu'il convenait d'adapter certaines règles du PPRi dans le "centre-ancien" dans la mesure où il constituait effectivement le coeur du développement et du devenir de la commune et que les savoirs-faire locaux permettaient d'assurer des conditions de sécurité significatives.
- au cours de cette troisième réunion quand le Maire s'est démarqué de la position "un peu trop rigide" de certains Saint-Martinois présents en signifiant clairement qu'il lui semblait que les propositions de la DDE étaient très constructives pour l'intérêt collectif de Saint-Martin.

3.2.- LES CONDITIONS DU SUCCÈS.

Il y a eu des moments de fortes tensions qui auraient pu annihiler l'entreprise s'ils n'avaient pas été dépassés.

Ils l'ont été pour deux raisons principales :

1. la première est fondamentale. Quand il y a eu risque de blocage, le maire et le représentant de la DDE ont toujours fait l'effort de dépassement de ces moments difficiles en s'appuyant sur le "contrat initial" d'aller au bout de la démarche engagée. Ils ont choisi le scénario de la réussite et non pas celui de l'échec parfois en relatif décalage avec certains de leurs partenaires. Ce qui ne manquait pas de courage.
2. la seconde est importante mais sûrement moins fondamentale que la première. C'est la présence des intervenants extérieurs comme "facilitateurs" et "médiateurs" dans ces moments de tension.

C'est donc bien d'abord l'engagement authentique des principaux acteurs dans la démarche qui a assuré son succès et ensuite le souci par les intervenants de "conduire" le processus dans le sens initialement prévu sans rechercher toutefois à esquiver les moments de confrontation par des techniques d'animation.

3.3.- LES RÉSULTATS LES PLUS SIGNIFICATIFS.

1. A l'issue de ces trois réunions, les acteurs collectifs ne sont plus opposés sur des positions de principe.

2. Ils ont pris la décision de travailler "ensemble" à la prévention des risques d'inondation ainsi qu'à l'élaboration du PPRi et à sa traduction concrète dans le POS dans une relation de confiance rétablie.

3. À aucun moment le rapprochement des positions n'a été vécu par l'un ou l'autre acteur comme une "défaite" ou un renoncement sur l'essentiel. Accepter de prendre en compte la crue centennale par les Saint-Martinois n'a pas été vécu comme un renoncement à leurs propres connaissances mais comme une nouvelle donnée à intégrer dans le développement.

   Accepter de prendre en compte la spécificité du "bourg ancien" n'a pas été vécu comme un abandon de la doctrine de l'État par les représentants de le DDE notamment puisque de mesures d'amélioration de la sécurité étaient élaborées, etc...

3.4.- CONCLUSION.

Au bout de la démarche, et au-delà la mise en oeuvre du PPRi sur Saint-Martin d'Ardèche, ce qui semble acquis, c'est que la prévention des risques sort "renforcée" de ce travail en commun.

En effet, le fait que les acteurs locaux aient activement participé à la définition du PPRi et se le soient approprié a un double impact positif :

- **pour eux-mêmes** : ils ont accepté de prendre en compte dans leur "développement" un niveau de risque qu'ils n'ont peut-être jamais vécu mais qu'ils vont désormais intégrer à leur devenir sans qu'il soit une négation de ce devenir.
- **pour les services de l'État** : ils vont proposer à la commune de Saint-Martin un Plan de Prévention des Risques dont ils savent maintenant qu'il ne sera pas purement formel mais en plus qu'il devrait être approprié comme un outil d'amélioration de la sécurité et même au-delà comme une "opportunité appropriée" pour imaginer d'autres formes de développement au niveau local.

ANNEXE 2

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS D'APPROPRIATION ACTIVE A SAINT-PIERRE-DES-CORPS

1.- LA SITUATION INITIALE 53

2.-. LA CONDUITE DU PROCESSUS D'APPROPRIATION ACTIVE .. 60

3.- RETOUR SUR CE QUI S'EST PASSÉ 66

APPROPRIATION ACTIVE DE LA PRÉVENTION DU RISQUE (D'INONDATION) À SAINT-PIERRE-DES-CORPS.

Cette brève synthèse a pour but d'illustrer comment à Saint-Pierre des Corps s'est déroulé concrètement le processus d'appropriation active du risque.

1.- LA SITUATION INITIALE.

1.1.- LE CONTEXTE.

La commune de Saint-Pierre des Corps comprend environ 17.000 habitants. C'est la troisième commune du département d'Indre et Loire. En 1997, plus de 10.000 emplois sont dénombrés sur le territoire communal, ce qui est considérable eu égard à la population totale de la ville.

La ville de Saint-Pierre des Corps est située à la proximité immédiate de Tours, en amont par rapport à l'écoulement de la Loire et du Cher.

À l'instar de l'ensemble de l'agglomération de Tours, la ville de Saint-Pierre des Corps a été édifiée dans la zone alluviale de la Loire, située à la confluence de la Loire et du Cher.

Cette situation géographique particulière, explique en partie les raisons pour lesquelles la ville est "endiguée" en triangle :

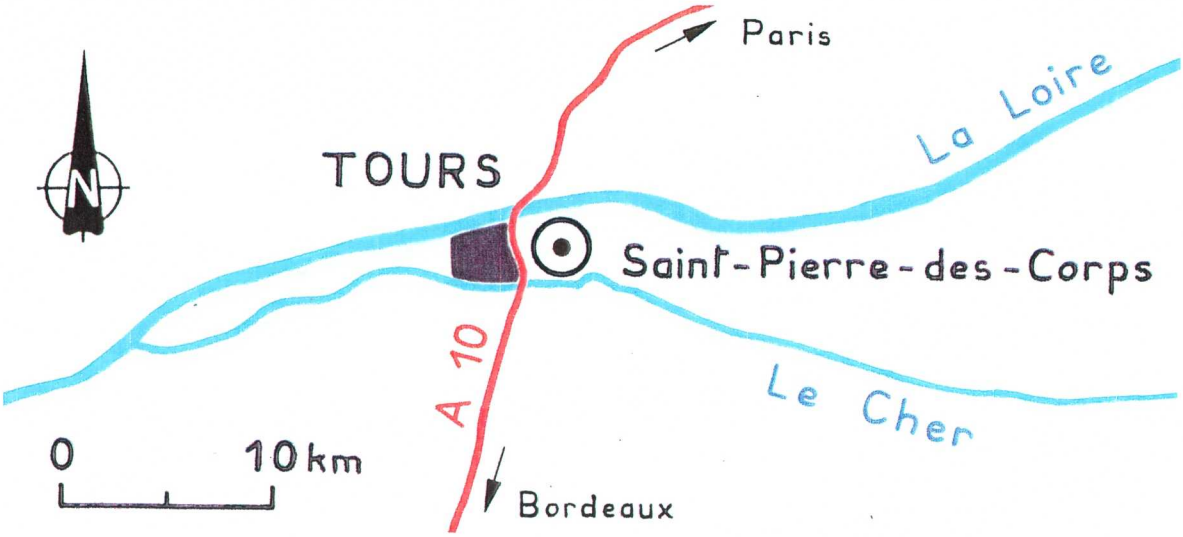
- au Nord par les levées de la Loire,
- au Sud/Sud-Ouest par les levées du Cher,
- à l'Ouest par la digue de protection de Tours et les batardeaux.

Historiquement, destinées à de multiples fonctions (navigabilité de la Loire en période d'étiage, lutte contre les crues, circulation dans les Vals de Loire), ces levées ont notamment permis aux hommes de s'installer dans ces territoires "protégés" et d'y développer des activités socio-économiques.

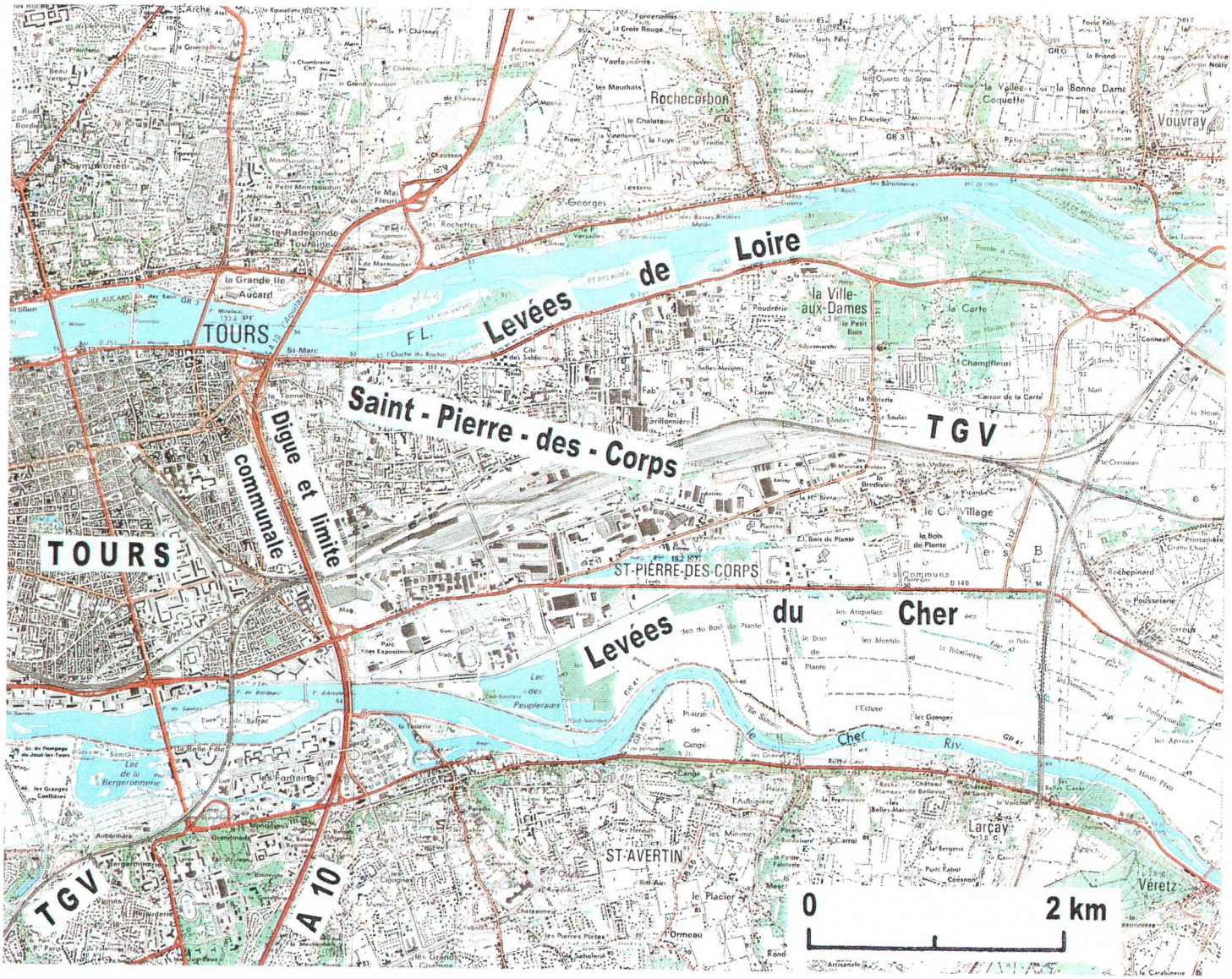
Le développement de Saint-Pierre des Corps s'est accéléré avec l'arrivée du chemin de fer, et le refus de Tours de recevoir la gare de triage envisagée par la "SNCF". Cette gare s'est donc construite à Saint-Pierre, il y a plus de 150 ans, et a profondément modifié la socio-économie locale, initialement centrée sur l'exploitation des varennes et les cultures maraîchères.

Saint-Pierre des Corps est devenue une ville de cheminots, une ville aux traditions ouvrières marquées.

La gare de triage, qui a depuis longtemps été le moteur du développement de la commune, a également été à l'origine d'une "catastrophe" sans précédent.



Situation de Saint-Pierre-des-Corps



Plan d'ensemble

éduction de la carte IGN à 1/25.000° n° 1822 Est - © IGN 1995 - Autorisation n° 50-814

Lors de la guerre de 1939 - 1945, la commune a été presque entièrement détruite par un bombardement des forces alliées, initialement destiné à une ville d'Allemagne. Ce bombardement a été motivé par la présence d'un convoi d'armes du 3ème Reich stationnant en gare de Saint-Pierre.

Compte tenu de leur destination initiale (Allemagne), ces bombes utilisées (incendiaires) n'étaient pas destinées à atteindre des objectifs précis, mais avaient pour objectif de "tuer des populations".

La commune a particulièrement souffert de ce bombardement :

- des habitants ont été tués,
- des dommages immenses au bâti et aux biens ont été occasionnés,
- les habitants actuels évoquent avec amertume, ce bombardement injuste, avec des armes qui ne leurs étaient pas destinées. En outre, ce bombardement a été réalisé par leurs alliés : les forces de libération de la France,
- le bombardement a endommagé les levées de la Loire.

Compte tenu de sa place stratégique, la gare de triage a été reconstruite très rapidement, mais la ville n'a pas suivi la même trajectoire. La reconstruction a été beaucoup plus lente par manque de moyens et de possibilités.

Pendant les années 80, la commune a engagé une vaste réflexion de fond sur son développement notamment urbanistique. Cette réflexion a permis la mise au point d'un programme d'urbanisation global, reposant sur deux éléments essentiels :

- la reconstruction d'un centre ville inexistant depuis les destructions de la guerre,
- la liaison avec Tours, par l'implantation d'une voie pénétrante prolongeant celle provenant de Tours et qui s'arrête à l'entrée de la ville.

La commune a procédé petit à petit aux acquisitions foncières nécessaires à ces réalisations, préemptant systématiquement les biens à la vente dans ces quartiers.

Des programmes d'urbanisme connexes ont été engagés pour assurer une cohérence d'ensemble sur le territoire communal.

1.2.- LA QUESTION DES INONDATIONS.

Il n'y a pas de mémoire collective véritable d'un risque réel : la dernière crue "catastrophique" qui date de près de 150 ans a fait un mort (l'histoire raconte qu'il circulait sur la levée au moment de sa rupture).

Quelques habitants se souviennent des inondations survenues dans les années 40, où compte tenu de la montée de la Loire et du Cher, la ville de Saint-Pierre des Corps ne pouvait plus évacuer ses eaux pluviales.

La population vit donc à proximité immédiate de la Loire, derrière la levée qui est aujourd'hui une voie de circulation importante, sans réellement craindre ses débordements éventuels.

Rue commerçante dans le centre de Saint-Pierre des Corps

Centre ville de Saint-Pierre des Corps (Mairie)

"Axe" de liaison Saint-Pierre des Corps - Tours (Quartier du Vieux Saint-Pierre)

Levée sur la Loire en limite d'agglomération avec la voie de circulation au milieu

Vue du complexe ferroviaire de Saint-Pierre des Corps et de son intégration urbaine

La Loire est une rivière domaniale. L'État assure donc la responsabilité de l'aménagement et de l'entretien du lit de la rivière. Il assure également l'entretien des digues (ou levées). Depuis quelques années, cette mission est assurée en collaboration avec les collectivités territoriales (Conseil Général et Conseil Régional).

L'État assure également une mission d'alerte de crue sur l'ensemble du bassin versant de la Loire. Compte tenu de la situation de Saint-Pierre des Corps, relativement en aval de la Loire et en amont de sa confluence avec le Cher, les crues de la Loire peuvent être prévues avec 3 à 4 jours d'avance.

La très bonne connaissance du régime hydrologique du bassin versant de la Loire, reposant sur des observations anciennes et des modélisations récentes, permet d'obtenir une bonne fiabilité pour les prévisions, notamment en ce qui concerne les hauteurs d'eau.

Cependant, compte tenu de la complexité de la gestion et de l'aménagement de la Loire (ampleur géographique, usages divers depuis l'amont jusqu'à l'aval, occupation et situation des vals, etc.), l'État, l'Agence de Bassin Loire Bretagne et l'EPALA (Établissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents) ont engagé un travail de réflexion destiné à proposer des solutions pour l'aménagement de la Loire et de ses affluents, notamment en rapport avec la maîtrise des risques d'inondation et d'étiage sévère, l'entretien de son lit et de ses berges, etc.

Cette réflexion a été confiée à l'Équipe Pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature, dont les travaux doivent notamment permettre de statuer sur l'opportunité de réaliser des barrages en amont du bassin versant et identifier différents types de protection suivant les secteurs concernés.

Un travail de modélisation hydraulique, d'étude du comportement des vals et des levées est engagé à cet effet. Les premiers résultats sur le fonctionnement actuel sont disponibles. Des simulations doivent être réalisées pour tester différentes hypothèses. Ces résultats seront disponibles prochainement.

Si la commune ne se sent pas particulièrement exposée aux risques d'inondations, singulièrement à Saint-Pierre des Corps, l'expérience d'un risque catastrophique est très liée à celle des bombardements de 1944 et de la présence des équipements de la SNCF.

1.3.- L'ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE DE PIG À SAINT-PIERRE-DES-CORPS

Années 60-80 : Comme pour la plupart des communes riveraines de la Loire, la commune de Saint-Pierre des Corps a été concernée par un PSS (Plans des Surfaces Submersibles) réalisé dans les années 60-70.

Ce plan ne semble pas avoir eu d'incidence vis-à-vis du développement des activités et de l'implantation des hommes dans l'agglomération de Tours, notamment impulsé par Jean Royer (encore aujourd'hui surnommé "Jean le bâtisseur").

Années 80-90 : La démarche de prise en compte réglementaire des risques dans le Val de Tours semble avoir débuté suite à une visite à Tours de Monsieur Haroun Tazieff, alors secrétaire d'État à l'Environnement (198...).

Le Ministère de l'Environnement a alors souhaité qu'un PERi soit prescrit sur Tours et son agglomération.

Par souci de cohérence, un projet de PERi a été conçu et l'ensemble des communes situées dans le Val de Tours ont été consultées.

Le PERi a ensuite été prescrit sur toutes les communes à l'exception de la commune de Saint-Pierre des Corps qui a délibéré contre ce projet.

D'après les représentants des services de l'État, la commune refusait à l'époque de considérer comme hypothèse de départ, un scénario de rupture de digues de la Loire. Au contraire, la commune souhaitait que l'État assure la sécurité des citoyens en renforçant les digues. Les positions sont restées telles quelles, et la ville a continué à se développer selon ses propres projets.

Années 90 - 98 : Un SDAU pour l'agglomération de Tours avait été approuvé en 1983. Il a été mis en révision en 1991, avant que l'État n'affiche sa politique en matière d'urbanisme dans les zones inondables. Globalement, le SDAU prévoyait une importante densification de l'urbanisation derrière les levées de la Loire et du Cher, avec quelques projets phares comme "La Gloriette" dans la plaine du Cher à Tours par exemple.

Sur la base d'une étude BCEOM/SOGREAH réalisée en 1986, l'État a constitué un Atlas Départemental des Zones Inondables qu'il a porté à la connaissance des communes.

Malgré l'Atlas, les élus ont approuvé la révision du SDAU qui n'était pas compatible avec les préconisations de l'État en matière d'urbanisme dans les zones inondables.

Le Préfet d'Indre-et-Loire, assisté par le Ministère de l'Environnement, s'est opposé à l'application du SDAU pour la première fois, en évoquant l'article L.121-10 du code de l'urbanisme. Les élus disposaient de 6 mois pour prendre ces remarques en compte, ce qui a finalement été fait par certaines communes, d'autres comme Saint-Pierre des Corps refusant la "vocation de zone d'expansion de crue au territoire urbain communal".

Malgré cette opposition de la part de plusieurs communes en Indre et Loire, les services de l'État ont décidé de déclarer l'Atlas Départemental des Zones Inondables Projet d'Intérêt Général (PIG). Le projet de protection envisagé prévoyait de réglementer l'usage du sol dans les zones inondables de façon restrictive, l'objectif principal étant de ne plus augmenter le nombre de personnes vivant dans les zones inondables de la Loire.

En 1996, une réunion en Préfecture a permis d'informer toutes les communes concernées du projet de protection contre les dommages liés aux risques d'inondations élaboré par les services de l'État et qualifié de Projet d'Intérêt Général (PIG)

1.4.- LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE DE PIG À SAINT-PIERRE DES CORPS.

Le 21 novembre 1996, la Préfecture d'Indre et Loire a adressé aux communes du Val de Tours et du Val de Luynes, et notamment à la commune de Saint-Pierre des Corps, un arrêté préfectoral qualifiant le projet de protection contre les dommages liés aux risques d'inondation de Projet d'Intérêt Général, en vue de sa prise en compte dans les Plans d'Occupation des Sols (POS) des communes.

L'arrêté précise que faute d'une prise en compte dans le POS révisé, les représentants de l'État réviserons de leur propre initiative le POS comme les y autorise les dispositions de l'article L 123-7-1 du code de l'urbanisme. Le courrier propose également aux communes des réunions de travail pour intégrer le PIG dans le POS.

Le projet de PIG intègre un zonage cartographique du territoire communal en plusieurs parties (aléa très fort, aléa fort, aléa moyen et aléa faible) et propose un règlement à appliquer dans ces différentes zones.

Il propose également à la commune une méthode précisant les modalités de transcription du PIG dans le POS ainsi que les rendus attendus par l'État (types de documents, de cartes, de règlements,).

1.5.- L'ÉMERGENCE DES DIFFICULTÉS.

Les élus de la commune de Saint-Pierre des Corps et l'équipe des services techniques estiment que le PIG gèle tous les projets de développement de la commune et notamment la (re)construction du centre ville et la construction de l'axe Tours/Saint-Pierre des Corps.

De plus, l'économie générale de la commune ne leur paraît pas compatible avec le règlement proposé par les services de l'État.

Compte tenu de leur appréciation des conséquences du PIG pour les intérêts de la commune, de ses habitants et des entreprises qui y sont installées, le conseil municipal a délibéré contre le PIG et a engagé plusieurs actions :

- mobilisation d'une partie la population et des habitants contre le projet lors d'un conseil municipal qui s'est symboliquement tenu sur une levée de la Loire,
- constitution d'une association des communes riveraines de la Loire dans le département d'Indre et Loire dans l'objectif de s'opposer au PIG,
- mise en oeuvre de deux recours juridiques officiels au tribunal administratif porté par la commune de Saint-Pierre des Corps d'une part et l'association de communes riveraines d'autre part, en vue de modifier le PIG,
- contacts avec les représentants du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, afin de faire évoluer la situation.

Cependant, la commune et les services déconcentrés de l'État dans le département ont maintenu des contacts afin de tenter de trouver des solutions à l'impasse dans laquelle ils se trouvent actuellement.

1.6.- LA SITUATION À FIN 1997 (AVANT INTERVENTION).

Les élus de Saint-Pierre des Corps, mais également ceux des autres communes de l'association attendent avec attention les résultats des études conduites par l'Équipe Pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature qui travaille actuellement à la définition d'un programme d'aménagement de la Loire et de ses affluents, notamment en vue de protéger les personnes exposées aux risques d'inondations.

Une présentation des premiers résultats de l'étude a eu lieu le 13 janvier 1998 en préfecture d'Indre & Loire.

Suite aux récents contacts entre les élus de l'association et le cabinet de Mme Voynet, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, il a été décidé par la Préfecture d'Indre et Loire que les services de l'État (DDE 37) animeraient un groupe de travail réunissant les communes concernées.

L'objectif de ce groupe de travail est d'examiner des solutions collectives aux problèmes posés par le PIG en matière de développement économique, respectivement pour chaque commune.

2.-LA CONDUITE DU PROCESSUS D'APPROPRIATION ACTIVE.

2.1.- L'ÉCOUTE ET L'ÉVALUATION DE LA SITUATION.

2.1.1.- Déroulement.

Afin de prendre la mesure de la situation, nous avons rencontré :

- les représentants de la DDE d'Indre et Loire (SUA) en charge de l'instruction du PIG sur le Val de Tours,
- les représentants de la Préfecture d'Indre et Loire qui suivent ce dossier (Directeur de Cabinet et Service Collectivités Locales).

Nous avons ensuite rencontré plusieurs représentants de la commune de Saint-Pierre des Corps : Maire, 1er adjoint, chef du service urbanisme.

Compte tenu de l'existence d'une association de communes du Val de Tours ayant déposé un recours au tribunal administratif contre le PIG, nous avons également rencontré les maires de plusieurs communes du Val de Tours (membres et non membres de l'association de communes)

Sur les recommandations des représentants des services de l'État et de la commune, nous avons enfin rencontré les représentants :

- d'une association d'habitants du vieux Saint-Pierre des Corps,
- de la CCI d'Indre et Loire,
- de l'OPAC 37,

- de l'Équipe Pluridisciplinaire qui travaille actuellement sur la définition d'un programme d'aménagement et de gestion de la Loire à l'échelle de son bassin versant,
- de l'association Loire-Vivante.

2.1.2.- Constats.

Tous nos interlocuteurs, quel que soit leur niveau de responsabilité et d'implication dans les procédures engagées, ont accueilli notre intervention comme un élément nouveau et important dans le possible et souhaitable rapprochement des positions réciproques des différents acteurs concernés.

Toutes les personnes contactées, Élus, représentants des services de l'État et des administrations, responsables d'associations, ont marqué non seulement l'importance, mais également l'urgence qu'ils attachaient à toute initiative pouvant favoriser le dénouement d'une situation ressentie comme difficile et parfois même douloureuse.

Beaucoup de nos interlocuteurs nous ont non seulement livré leurs points de vue, mais aussi exprimé leurs inquiétudes et leurs questionnements face à des logiques et à des enjeux qu'ils ne s'approprient pas de toute façon, qu'ils les acceptent ou les refusent.

2.1.3.- Quelques conclusions.

Le projet de PIG est vécu par les responsables communaux comme un événement lourd, remettant en cause des **éléments essentiels de la vie locale**, et en conséquence **difficile à vivre et à gérer**.

Pour les maires des communes membres de l'association de défense, l'application du PIG sur le territoire communal changerait radicalement, non seulement les données urbanistiques, mais plus profondément les modes de vies culturels, sociaux et économiques et les perspectives de développement.

Tous soulignent, presque massivement, le profond décalage entre les critères d'évaluation du risque retenus par les services de l'État et ceux que retiennent l'expérience, la mémoire et la pratique collectives du fleuve.

Selon les Élus des communes de l'association, le PIG touche de trop près la vie quotidienne et le devenir des gens pour qu'ils ne s'estiment pas en droit et en devoir d'être étroitement impliqués dans l'élaboration de leur contenu et dans ses modalités de mise en oeuvre.

L'impression d'ensemble est aussi que tous nos interlocuteurs montrent de la bonne volonté et un désir authentique de sortir de la situation d'impasse actuelle, avec parfois un sentiment de lassitude compte tenu de l'énergie dépensée à opposer des points de vue plutôt qu'à tenter de les rapprocher.

2.2.- LE CHOIX D'UNE MÉTHODE.

2.2.1.- Analyse.

2.2.1.1.- Présentation synthétique.

Dans la région de Tours, l'histoire joue un grand rôle dans le phénomène politique, les rapports avec l'État, mais aussi avec la Loire.

Il n'y a pas de mémoire collective véritable d'un risque réel (la dernière crue "catastrophique" qui date de près de 150 ans a fait un mort).

Par contre, singulièrement à Saint-Pierre des Corps, l'expérience du risque catastrophique ne peut pas être séparée des bombardements de 1944 et de la présence des équipements de la SNCF.

L'évaluation du risque d'inondation est beaucoup plus délicate, complexe. Elle est située dans un contexte chargé d'une histoire, d'une sociologie, d'une topologie spécifique et où la proximité de Tours n'est pas indifférente.

2.2.1.2.- La culture spécifique du rapport au risque d'inondation.

La culture du risque à Saint-Pierre des Corps est centrée sur ce qui peut faire obstacle à une identité particulière.

Cette identité est sans doute faite à la fois d'une culture ouvrière rigoureuse et disciplinée et aussi de la revendication d'une maîtrise autonome et responsable dans la construction de son propre destin, non sans rapport avec les figures de l'environnement local (Jean ROYER ...). Cette identité puise ses racines dans l'histoire, ancienne et récente.

Dans ce contexte, le risque est essentiellement perçu comme ce qui fait obstacle à l'effort de construction de cette identité qui, à plus d'un titre, est toujours vécue comme potentiellement menacée.

Menacée, soit par des événements malheureux et vécus comme injustes (le bombardement de 1944 a profondément marqué les esprits) soit par le contexte local (Tours pèse d'un grand poids et certains aménagements sont vécus comme injustes dans la mesure où ils semblent privilégier Tours au détriment de Saint-Pierre des Corps).

On comprend, dans ces conditions, quelle individualité culturelle forte se dégage, soucieuse d'affirmer une maîtrise autonome et rigoureuse de son devenir et particulièrement vigilante quant à ce qui y ferait obstacle.

De ce point de vue, tout autant que les "dégâts matériels" que peuvent provoquer des événements prévisibles ou imprévisibles, ce sont les "blessures" qu'ils peuvent porter à l'identité et à l'intégrité de la Commune qui sont perçues comme des risques majeurs (alors que les dégâts matériels du bombardement de 1944 sont aujourd'hui réparés, ce dernier reste une "blessure collective" non encore refermée).

Rapporté à ce qui précède, le risque d'inondation est perçu comme un risque parmi d'autres dont la responsabilité de les prendre en compte revient in fine à la Commune, même si elle attend des services de l'Administration qu'ils apportent des modèles opérationnels de **défense contre le risque** qui seront intégrés dans l'action dès que les responsables auront pu se les réapproprier.

En effet, les mesures à prendre peuvent être largement "inspirées" des préconisations de l'administration à condition que leur mise en oeuvre et leur contrôle restent au niveau de la responsabilité communale.

2.2.1.3.-Les réactions "culturelles" au P.I.G.

Il est aisé de comprendre que l'attitude de l'État ait pu être vécue comme une attitude régalienne, négatrice des prérogatives de la commune, touchant ainsi une sensibilité très vive.

Le P.I.G. se présente comme un plan qui impose à la commune son destin et son développement et qui, du même coup, la disqualifie dans sa légitimité à en être le principal architecte. Par rapport à son sens de la responsabilité vis à vis de son propre destin et notamment en matière urbanistique, elle se voit retirer tous les moyens d'assurer sa charge.

C'est alors l'attitude de l'État qui est vécue comme un risque majeur pour la commune en tant qu'entité et pour son identité. Le risque d'inondation prend alors le caractère de prétexte à ce qui est vécu comme un abus de pouvoir. Les conséquences en matière de contentieux coulent de source tant sur le fond que sur la forme (juridique en l'occurrence).

Cependant la considération du facteur inondation n'est pas du tout absente des préoccupations des Élus et des habitants de Saint-Pierre des Corps, mais elle doit intervenir comme un facteur de réactualisation des plans urbanistiques (avec l'aide attendue des administrations, partenaires habituels) dès lors qu'ils seront intégrés et que des solutions constructives seront proposées.

En définitive la commune entend être respectée dans ses prérogatives et ne refusera pas alors de réviser ses plans pour s'engager dans une action rationnelle et disciplinée.

Il ne faut pas cacher que toute "communication" engagée sur le terrain de "l'argument d'autorité", que ce soit de la part de l'État ou de quiconque est vouée à l'échec.

Il faut, en outre, intégrer deux facteurs supplémentaires. D'une part, celui de certaines parentés culturelles entre les communes limitrophes qui ont favorisé une solidarité de réactions face aux décisions de l'État, et d'autre part le fait que la défense de l'intérêt général est considérée au niveau local comme une prérogative de l'Administration et de nulle autre autorité.

En conclusion, les arguments liés au risque d'inondation doivent être replacés dans le fond culturel de référence d'une "civilisation" qui s'est constituée dans l'acte même d'aménagement de la Loire et dont l'agglomération de Tours et la Commune de Saint-Pierre des Corps sont les tenants.

Si ce n'est pas le cas, alors ces arguments seront considérés par les responsables locaux comme arbitraires et non conformes à l'intérêt général.

2.2.1.4.- le scénario méthodologique d'une communication réussie.

Remarque liminaire : L'objectif est de définir un cadre méthodologique destiné à établir une communication qui atteigne les objectifs définis dans le cadre de cette étude : ***l'appropriation active de la connaissance et de la prévention du risque par la commune et sa population.*** *Il ne s'agit pas ici d'un plan d'action qui ne pourra être construit qu'avec les services de l'État qui auront à le conduire. Il faut évidemment prendre le terme de communication dans son acception la plus large c'est à dire celle d'un processus relationnel qui vise à atteindre un but de progrès et non pas dans son acception "médiatique" où l'opportunité du message et l'habileté de sa "mise en forme" suffiraient à convaincre.*

Le terrain de "l'argument d'autorité" serait à suspendre. C'est une condition nécessaire.

Ce terrain est soutenu par ce qui est perçu comme l'attitude régalienne de l'État et par une certaine perception de "l'Étude de l'Équipe Pluridisciplinaire Plan Loire Grandeur Nature" en cours, dont l'importance des moyens est interprétée comme visant plus à un effet de puissance qu'à un effet de connaissance.

(La comparaison entre le budget d'étude et les dépenses consacrées précédemment à l'entretien des digues a évidemment été faite).

Selon nos analyses, le terrain favorable est celui du rôle et de la responsabilité de la commune de Saint-Pierre des Corps dans la construction de son devenir. L'objet de la communication devrait être alors : "l'intégration des risques d'inondation dans le plan d'urbanisme et de développement de la commune". Dès lors, deux types de facteurs doivent être pris en considération :

1. le projet et les ambitions initiales de la commune pour son devenir,
2. le type de solutions qui ont pu être établies pour faire face à ce genre de risque. La situation Hollandaise avec l'organisation des solidarités et des dispositifs de sauvegarde apparaît pour beaucoup comme exemplaire.

Il faudra laisser ensuite à la commune le soin de se réapproprier ces données pour adopter de nouveaux plans pour son projet en cohérence avec les solutions proposées. La mise en oeuvre pourra être alors menée de concert entre l'Administration et la commune, chacun dans son rôle respectif.

L'ébauche d'un **scénario possible** pourrait être la suivante :

1° étape : Pacification du terrain polémique.

2° étape : Rencontre avec la commune pour l'exposition de ses projets, ambitions et réflexions à propos de son développement.

3° étape : Constitution d'un dossier de référence pour des situations équivalentes à tous points de vue (une mission envisagée entre l'État et des élus en Hollande pourrait rapporter des matériaux utiles).

4° étape : Une assistance à la réflexion offerte aux services de la commune par l'Administration (en lui conservant son rôle magistral en la matière).

5° étape : Dès lors que la commune aura pu intégrer de nouvelles solutions dans sa perspective de développement, un plan d'action visant à prévenir les risques d'inondations pourra être mis en oeuvre de concert.

2.2.2.- Validation par les acteurs.

Nous avons successivement rencontré les représentants de la DDE d'Indre et Loire, de la Préfecture d'Indre et Loire, puis ceux de la commune de Saint-Pierre des Corps, afin de leur présenter ce scénario méthodologique, de recueillir leur avis et leur point de vue sur son contenu et ses perspectives.

Après avoir intégré leurs remarques et suggestions (modalités de déroulement des réunions, personnes à inviter, etc.), nous avons engagé la mise en oeuvre du processus de concertation.

2.3.- LE DÉROULEMENT DU PROCESSUS.

2.3.1.- Les réunions, les acteurs, les résultats.

Les réunions prévues dans le cadre du processus de concertation proposé ont eu lieu en mairie de Saint-Pierre des Corps. Elles ont rassemblé les représentants :

- de la commune (Maire, élus du conseil municipal, directeur des services techniques, chef du service urbanisme),
- des services de l'État (DDE 37, DIREN Centre, DRE Centre), assistés de l'Équipe Pluridisciplinaire Plan Loire Grandeur Nature,
- de l'Agence d'Urbanisme de Tours (partenaire de la ville de Saint-Pierre des Corps pour la conception de son projet de développement urbain),
- des cabinets NICAYA et Institut COHÉRENCES.

La démarche spécifique suivie par les acteurs collectifs après la phase d'enquête auprès des acteurs locaux (État et collectivité), de proposition d'un processus de concertation approprié aux partenaires en présence a été la suivante :

- **une première réunion** (19 mars 1998) au cours de laquelle la commune a exposé ses ambitions de progrès quant à son avenir en distinguant les problèmes et les aspirations de fond d'une part, et les projets qui leur donnent forme actuellement d'autre part. Le facteur risque d'inondation n'a pas été évoqué à ce stade.

- **une seconde réunion** (30 avril 1998) qui a permis de faire l'examen des problèmes de risques d'inondation, et différentes hypothèses ou scénarios portant sur la nature et les facteurs de risque sur la commune d'une part et les moyens de connaissance, de protection ou de défense envisagés ou envisageables d'autre part. Le facteur réglementaire ou décisionnel n'a pas été évoqué à ce stade.

- **une troisième réunion** (11 juin 1998) où un programme et un calendrier de travail ont été élaborés conjointement par la commune et les services de l'État, avec une mise à disponibilité des services de l'État et de l'atelier d'urbanisme de Tours, pour aider à la reformulation des projets communaux et apporter une assistance technique ou réglementaire en tant que de besoin à la commune.

Ce programme doit permettre dans les mois qui viennent d'établir des collaborations utiles à la mise en oeuvre du plan de progrès de la commune intégrant la présentation des risques d'inondation : formulations, règles du jeu, actions publiques, réalisations urbanistiques, etc.

2.3.2.- La situation fin juin 1998.

La situation initiale conflictuelle a considérablement évolué :

1. À l'issue de ces trois réunions, les acteurs collectifs ne sont plus opposés sur des positions de principe.
2. Ils ont commencé à travailler "ensemble" à la prévention des risques d'inondation ainsi qu'à l'élaboration d'un projet de PPRi et à sa traduction concrète dans le POS dans une relation de confiance en voie de rétablissement.
3. Le rapprochement des positions n'a été vécu par l'un ou l'autre acteur comme une "défaite" ou un renoncement sur l'essentiel.

Accepter de prendre en compte les différents risques d'inondation (rupture de digues, remontée de nappes, etc.) a été vécu par les représentants de la commune comme de nouvelles données à intégrer dans le développement.

Accepter de prendre en compte le projet de développement de la commune de Saint-Pierre des Corps n'a pas été vécu comme un abandon de la doctrine de l'État par les représentants de le DDE, notamment du fait que des mesures d'amélioration de la sécurité étaient élaborées, etc...

Au bout de la démarche, et au-delà la mise en oeuvre future du PPRi sur Saint-Pierre des Corps, ce qui semble acquis, c'est que la prévention des risques sort "renforcée" de ce travail en commun.

La situation initiale d'un face à face entre la commune et les services de l'État a évolué peu à peu vers un côte à côte où une collaboration s'est instaurée pour travailler à la définition d'un projet de développement de la commune qui intègre les risques d'inondation dans une optique d'amélioration de la sécurité des personnes et des biens.

3.- RETOUR SUR CE QUI S'EST PASSÉ.

3.1.- REMARQUES SUR LE DÉROULEMENT DE LA DÉMARCHE.

Le contexte conflictuel était ici très enraciné (contentieux juridique) et il existait également une association constituée de défense des communes riveraines de la Loire. Cependant un processus de dialogue avait déjà été noué par les services de l'État avec cette association sur le thème du développement des communes et de l'incidence du problème des inondations.

A posteriori, cette problématique du développement s'est trouvée être particulièrement pertinente sur le Val de Tours et sur Saint-Pierre des Corps, compte tenu de nos analyses. Il y a cependant eu par moments des difficultés pour certains services de l'État (problème de cohérence inter-services) à sortir d'une position de défiance retentissant sur les attitudes en cours de réunion ou à d'autres occasions.

L'enquête que nous avons menée a été plus large autour de la commune, mais a contribué, ainsi que la restitution des résultats de notre analyse, à conforter

"l'hypothèse de confiance" et à repositionner le débat sur ce qui est pour la commune l'essentiel : sa quête d'une identité collective malmenée par l'histoire et aggravée par le PIG, qui a été vécu comme une grande brutalité vis-à-vis d'efforts laborieux et de longue haleine, notamment en matière d'urbanisme.

La possibilité d'un dialogue constructif sur de nouvelles bases était donc entièrement ouverte et le protocole établi avec les services de l'État et la commune tout à fait approprié à la situation. La démarche méthodologique à Saint-Pierre des Corps a été élaborée sur trois critères initiaux :

1. **le contexte :**

   Il s'agissait d'une situation conflictuelle et l'analyse a montré l'importance du sentiment de non considération de la collectivité par les services de l'État. Cela a entraîné des choix spécifiques au niveau de la démarche méthodologique qui ne peuvent être généralisés sans examen à des contextes d'autres natures.

2. **la signifiance culturelle :**

   Il s'agissait de rendre le problème de la prévention des risques d'inondation "appropriable" et pour cela il n'y avait pas d'autre solution que de l'inscrire dans la culture "propre" de la collectivité d'une part, et d'autre part dans une disposition constructive de cette culture vis-à-vis de ce type de problème. En effet les cultures sont polysémiques et portent la possibilité de plusieurs tendances et attitudes, les pires et les meilleures.

   L'analyse culturelle a permis de définir un processus de concertation personnalisé (ou "culturalisé") et hautement signifiant dans la culture propre de la commune. Cette affirmation est notamment attestée par les échanges relatifs à la restitution de nos analyses dans la commune qui s'y est "parfaitement reconnue".

3. **le but recherché :**

   Il s'agissait de réaliser une "appropriation active" de la connaissance du risque d'inondation et plus précisément de parvenir à une concertation qui intègre les données techniques, les préoccupations de la commune et les responsabilités de l'État et de ses services ; le résultat final devant être un accord sur les problèmes, les solutions et les règles du jeu, dans lequel chacun doit pouvoir assurer pleinement ses prérogatives et ses responsabilités.

3.2.- LES PROBLÉMATIQUES SIGNIFICATIVES RENCONTRÉES ET LES VOIES DE PROGRÈS.

3.2.1.- Le sens du rapport au risque.

À Saint-Pierre, compte tenu de l'absence d'inondation récente, le rapport à ce risque était peu évident, ce qui a favorisé le "déplacement juridique" du problème.

Dans ce cas, il a fallu que la commune puisse faire l'apprentissage d'un réajustement de sa position vis à vis du risque d'inondation qu'elle "redécouvrait" à l'occasion du PIG.

Il faut en effet rappeler que s'il n'y a pas de mémoire d'un risque réel d'inondation (la dernière datant de plus d'un siècle), il existe une mémoire d'une catastrophe majeure liée aux bombardements de 1944.

3.2.2.- Le niveau d'appréhension des dommages.

Si l'intervention des services de l'État a provoqué une vive émotion dans cette commune, ce n'est pas pour autant que c'est le niveau affectif qui prédomine dans la façon dont la commune appréhende le problème.

À Saint-Pierre des Corps, le niveau identitaire est manifeste et se traduit notamment dans une "projection urbanistique". Le terrain du débat était donc celui du projet.

Pour la commune, la recherche d'un sens à la prévention des risques d'inondation dans le cadre d'un projet urbain identificatoire est le but à atteindre.

3.2.3.- les structures et dimensions de la culture de la collectivité.

On peut constater que les déterminants de la culture locale sont impliqués dans l'affaire de risque d'inondation et donc que la "signifiance culturelle" de la question est très forte.

1. Les conditions environnantes : elles sont très spécifiques en rapport avec la Loire et le Cher.

2. La vocation originale : Saint-Pierre des Corps, dont le destin s'est noué avec l'implantation de la gare de triage SNCF, est une commune fortement déterminée par sa vocation initiale et actuelle, notamment caractérisée par son "ignorance" des risques de la Loire.

3. L'évolution historique : le fil de l'histoire est très révélateur des attitudes, positions et réactions actuelles. Soulignons l'expérience catastrophique de Saint-Pierre des Corps liée moins à des facteurs naturels que politiques (bombardements de 1944 et problèmes de l'agglomération de Tours à l'époque de Jean Royer).

Le repérage de ces trois dimensions a été très éclairant pour comprendre le fond des sensibilités et des rationalités.

3.3.- LES RÉSULTATS LES PLUS SIGNIFICATIFS ET LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES.

La situation initiale conflictuelle a considérablement évolué :

1. À l'issue de ces trois réunions, les acteurs collectifs ne sont plus opposés sur des positions de principe.

2. Ils ont commencé à travailler "ensemble" à la prévention des risques d'inondation ainsi qu'à l'élaboration d'un projet de PPRi et à sa traduction concrète dans le POS dans une relation de confiance en voie de rétablissement.

3. Le rapprochement des positions n'a été vécu par l'un ou l'autre acteur comme une "défaite" ou un renoncement sur l'essentiel.

   Accepter de prendre en compte les différents risques d'inondation (rupture de digues, remontée de nappes, etc.) a été vécu par les représentants de la commune comme de nouvelles données à intégrer dans le développement.

   Accepter de prendre en compte le projet de développement de la commune de Saint-Pierre des Corps n'a pas été vécu comme un abandon de la doctrine de l'État par les représentants de le DDE, notamment puisque de mesures d'amélioration de la sécurité étaient élaborées, etc...

Cependant quelques observations sont à faire quant aux difficultés rencontrées pendant le processus :

1. La mobilité des représentants de l'État aurait pu poser problème pour la capitalisation d'une compréhension fine des sensibilités culturelles des collectivités, et la continuité des processus de maturation toujours nécessaires.

2. La cohérence de vue et de position entre les différents services de l'État (au sein de la DDE, avec la DRE, la DIREN, la Préfecture, etc.) n'a pas été immédiate et permanente.

   Dans un dialogue de cette nature, il est cependant essentiel que la position des acteurs en présence soit aussi claire que possible pour que les différents interlocuteurs concernés se risquent à progresser ensemble.

3. Dans le cas de la Loire, le problème de la dualité des sources s'est posé quant au contenu objectif de la communication du risque et à sa cohérence : d'une part celles qui ont présidé au PIG et sont devenues des références réglementaires, d'autre part celles issues du travail de l'Équipe Pluridisciplinaire Plan Loire Grandeur Nature qui commencent à être divulguées aux communes.

4. Le problème du rôle et du positionnement de l'État et de ses représentants parait particulièrement délicat dans un contexte ou les connaissances comme les concepts et les rôles ne sont pas aussi assurés que l'on voudrait le croire, ce qui peut se traduire par un formalisme défensif peu propice à des relations de confiance.

3.4.- CONCLUSION.

Au bout de la démarche, et au-delà la mise en oeuvre future du PPRi sur Saint-Pierre des Corps, ce qui semble acquis, c'est que la prévention des risques sort "renforcée" de ce travail en commun.

En effet, le fait que les responsables de la commune de Saint-Pierre des Corps aient activement participé à la démarche et se soient approprié la connaissance du risque (et ses incertitudes) a un double impact positif :

- pour eux-mêmes : ils ont accepté de prendre en compte dans leur "développement" des risques qu'ils méconnaissaient, mais qu'ils vont désormais intégrer à leur devenir sans que ce soit une négation de ce devenir.
- pour les services de l'État : ils vont assister la commune de Saint-Pierre des Corps pour l'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques dont ils savent maintenant qu'il ne sera pas purement formel, mais en plus qu'il devrait être approprié comme un outil d'amélioration de la sécurité et même au-delà comme une "opportunité appropriée" pour imaginer d'autres formes de développement au niveau local.

La situation initiale d'un face à face entre la commune et les services de l'État a évolué peu à peu vers un côte à côte où une collaboration s'est instaurée pour travailler à la définition d'un projet de développement de la commune qui intègre les risques d'inondation dans une optique d'amélioration de la sécurité des personnes et des biens.

Réception assurée par :	Francis DÉGARDIN
Date : 21 septembre 1998	**Signature**

© Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Reprographie : CETE de Lyon ✆ 04 72 14 30 30
Achevé d'imprimer: octobre 1998
Dépôt légal: 4e trimestre 1998
ISSN: 1263-2570
ISRN Certu RE 98-14
CERTU
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon Cedex 06
✆ 04 72 74 59 59

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du CERTU est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Appropriation active de la prévention du risque d'inondation

■ Un consensus entre l'État et les collectivités locales est-il possible en matière de prévention des risques?

Oui, répondent les auteurs, à condition d'engager un processus d'appropriation active avec l'ensemble des acteurs concernés. Une méthode de conduite de ce processus est proposée; elle a été testée avec succès sur deux communes fortement exposées aux inondations.

Service technique placé sous l'autorité du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques a pour mission de faire progresser les connaissances et les savoir-faire dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

Certu

Aménagement et urbanisme

Aménagement et exploitation de la voirie

Transport et mobilité

Constructions publiques

Environnement

Technologies et systèmes d'information

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Certu

ISSN 1263-2570
ISRN Certu RE 98-14
Prix : 65 F