

Environ 15 000 communes françaises sont exposées à des risques naturels et pourtant très peu d'entre elles ont mis en place un plan de prévention des risques. Explications avec Jean-Sylvain Magagnosc, de l'Université de Poitiers

Entretien Anh-Gaëlle Truong Photo Sébastien Laval

Nature à risques

Inondations, coulées de boue, avalanches... Nombre de communes sont concernées par les risques naturels, pourtant très peu d'entre elles se munissent de plans de prévention des risques. Explications de Jean-Sylvain Magagnosc, géomorphologue, maître de conférences en géographie à l'Université de Poitiers, membre du Groupe d'études des territoires, espaces et environnements, et de l'Association française de géologie parasismique (AFPS).

L'Actualité. – Qu'est-ce qu'un plan de prévention des risques et contre quels risques est-il censé prévenir ?

Jean-Sylvain Magagnosc. – Le plan de prévention des risques est un document annexé au plan d'occupation des sols d'une commune, inventariant les zones exposées à des risques d'origine naturelle et permettant d'y interdire toute construction en les classant ND ou *non edificandi*. On ne parle de risques ou de catastrophes «naturelles» que s'il y a incidence sur l'homme, sinon on parle d'aléas ou de catastrophes écologiques. En France, les inondations représentent un risque majeur. En termes de superficie et de population impliquée, elles concernent plus d'un tiers des communes françaises. D'autre part, environ 15 000 communes sont exposées, tous risques confondus, aux avalanches, coulées boueuses, mouvements de terrain, tremblements de terre, voire aux éruptions de volcans dans les territoires d'outre-mer.

Quels sont les antécédents en matière de politique de prévention des risques ?

La prévention contre les risques naturels n'est pas un phénomène nouveau. Du xv^e au xix^e siècle, de nombreuses politiques mettent en place des outils pour gérer l'eau. Des digues sont construites pour la canaliser, les montagnes sont reboisées pour maintenir l'eau sur les bassins versants et éviter



l'inondation des plaines. Mais c'est seulement vers 1935-1937 que la prévention prend la forme d'un inventaire des zones inondables, établi à partir de la mémoire collective, qui aboutit à la création du Plan des surfaces submersibles. Ce plan est consultable, mais n'a pas de valeur légale pour restreindre telle construction ou tels travaux.

L'année 1955 marque un tournant décisif. Des articles inscrits dans le code de l'urbanisme (R111-112 et 113) interdisent les constructions dans des zones à risques. Pour la première fois, l'Etat prend la responsabilité d'interdire aux constructeurs d'exposer des personnes à des risques potentiels. Mais ces dispositions se heurtent à la notion de propriété privée. Un compromis est donc établi, les documents ne seront opposables qu'à des constructions publiques ou destinées à accueillir du public. A partir de 1981, la position de l'Etat change, sa prise de responsabilité augmente et se traduit par la création du Secrétariat aux risques majeurs et par une traduction législative de cette prise de responsabilité. La loi sur les catastrophes naturelles est adoptée en 1982,

son prolongement direct en 1984 est la mise en place des plans d'exposition des risques et les PPR instaurés par la loi Barnier en 1995. Cette loi installe d'autres dispositifs dont, en particulier, celui permettant à l'Etat, par mesure de précaution, de rendre inhabitable des constructions en péril et donc d'en expulser, avec une juste indemnisation, leurs occupants.

L'évolution de la prévention des risques se traduit par une augmentation de la prise de responsabilité de l'Etat et, paradoxalement, par un nombre assez faible de PPR. Pourquoi ?

En effet, environ la moitié des communes françaises sont exposées à des risques et seulement 400 d'entre elles étaient équipées d'un PPR en 1998. C'est la conséquence d'un conflit d'intérêt entre l'Etat et les collectivités locales. Les mesures de l'Etat ont été initiées après une succession d'accidents engendrés par l'expansion urbaine des Trente Glorieuses. En 1970, en pleine période de croissance des stations de ski, il a fallu que deux avalanches successives – dont l'une sur le plateau d'Assy, en Haute-Savoie – fassent 120 victimes, pour qu'enfin une cartographie des avalanches et des mouvements de terrain soit mise en œuvre. C'est le processus classique : il faut un facteur déclencheur grave pour que des mesures soient prises. Mais une fois engagées, elles se heurtent à l'opposition des élus.

Les collectivités territoriales, sous la pression démographique et motivées par leur développement économique, ont dû s'étendre sur des territoires jusque-là marginalisés comme à Reims où l'agglomération s'étend sur des coteaux peu stables, ou encore sur les bords de la Charente. En France, la plupart des constructions en zone inondable ont moins de 25 ans. Les collectivités opposent à l'application des PPR l'argument que beaucoup de zones ne sont exposées qu'à des risques rares, tels que les crues centennales, ou non avérés. Limitées dans leur expansion, elles freinent ou bloquent la mise en place des plans. Cela aboutit à une situation paradoxale où les plans appliqués ne correspondent pas aux zones prioritaires. Cependant il faut être conscient que des phénomènes exceptionnels tels que le tremblement de terre qui a eu lieu en 1909 à Lambesc, en Provence, et qui a fait une trentaine de victimes, provoquerait, dans les conditions actuelles de densification de l'espace, 500 à 1 000 victimes ainsi que des milliards de francs de dommages.

Quelles solutions sont proposées ?

La France dispose d'un vaste territoire relativement peu peuplé. Il est donc possible de mieux utiliser l'espace, en desserrant l'étau autour des

métropoles et des villes moyennes. La politique de prévention des risques, y compris sociaux, peut contribuer à l'aménagement du territoire.

De fait, les problèmes liés à la gestion de l'espace sont réglés de manière détournée grâce à l'intercommunalité qui permet la redistribution des taxes entre plusieurs communes. D'autre part, l'Etat et les collectivités ne sont plus les seuls acteurs. Les assurances sont directement impliquées dans la gestion des risques par le biais des personnes et des constructions, et elles poussent à l'application des PPR. La Macif a créé par exemple une fondation des risques. Les associations s'impliquent aussi. Je fais moi-même partie de l'AFPS, une association professionnelle qui est

RISQUES : LES ÉTUDIANTS ONT DE L'AVENIR

Dès les années 70, la recherche, sous l'impulsion du professeur Gérard Maurer et au sein du Centre interuniversitaire d'études méditerranéennes, a pris en compte les risques naturels en les intégrant dans l'analyse des relations que l'homme entretient avec son milieu. Et à partir des années 80, de nombreux mémoires de maîtrise ont été effectués dans la région sur les inondations des cours d'eau régionaux (Gartempe, Clain, Vienne, Charente, Boutonne), mais aussi sur des territoires comme le District de Poitiers et la Vendée, ou l'agglomération de Cayenne où l'ensemble des risques ont été analysés. Ces travaux ont souvent montré les relations espaces-risques, en particulier pour les inondations et ont contribué à fournir des instruments de planification. Les exemples les plus manifestes sont les travaux de William Templier, qui a étudié la genèse des crues dans le bassin de la Boutonne, et surtout ceux de Yannick Ferrand. Sa maîtrise précise la spatialisation et la fréquence des risques naturels dans le District de Poitiers. Ses résultats ont été intégrés aux travaux du PPR du District. Yannick Ferrand a conforté son cursus par le DESS Risques, et après avoir réussi le concours d'ingénieur subdivisionnaire, il est actuellement responsable des risques urbains naturels, technologiques et sociaux de la ville de Nice.

A la suite des catastrophes de cet hiver, inondations et tempêtes, de nombreuses collectivités ont sollicité les enseignants de l'Université de Poitiers en matière de prévention des risques pour avoir des stagiaires qui feront sans doute les emplois de demain en ce domaine.

appelée à faire des retours d'expérience. Nous envoyons des missions, regroupant des techniciens du bâtiment, des géomorphologues, des psychosociologues, pour étudier l'impact des séismes sur les hommes, les constructions et les réseaux.

Enfin, des enseignements «risques naturels» ont été intégrés à la maîtrise de sciences et techniques du site universitaire de Niort, et nous travaillons à la mise en place d'un diplôme, pluridisciplinaire, spécifique «risques naturels», de niveau bac + 5, engageant l'Université de Poitiers, les collectivités territoriales et les assurances. Cette mobilisation accrue est un phénomène très positif pour les politiques de prévention et met un terme à l'ancien face à face entre Etat et collectivités. ■