

L'expert, l'élu et le citoyen. Quelques réflexions d'un élu-géographe autour de la gestion actuelle des risques naturels majeurs en moyenne montagne

Éric Canobbio*

Avertissement au lecteur : l'auteur de cet article tient à préciser que ces propos n'engagent pas les autres membres élus de la commune citée, et que les difficultés rencontrées par la commune pour faire aboutir un plan de prévention des risques naturels majeurs cohérent et applicable dans des conditions acceptables, ne peuvent être modélisées à d'autres communes à l'identité géographique semblable.

Plusieurs « retours d'expériences » sur les difficultés d'application de certains PPR approuvés, relayés par des associations d'élus, semblent néanmoins démontrer que la commune de Boulc en Diois n'est pas un cas isolé.

Le colloque organisé par le laboratoire DESMID et la Société d'Écologie Humaine sur le thème « Incertitude et environnement » a proposé à ses intervenants un cadre thématique articulé sur trois axes essentiels : l'incertitude technique liée aux mesures et aux représentations, l'incertitude liée à la structure des modèles et à leurs validations, enfin, l'incertitude dans la politique de gestion.

Pour un élu de montagne dont la commune est marquée par une identité géographique « à risques majeurs » qui nous a conduit depuis 1986 à accompagner les évolutions erratiques et les remises en question cycliques de la réglementation française en matière de risques naturels, ce cadre thématique signifie beaucoup plus qu'une simple proposition conceptuelle. Il offre en effet l'opportunité devenue rare, de reconsidérer le concept d'incertitude dans le champ élargi à toutes les composantes de la gestion d'une commune à risques naturels majeurs et à son encadrement légal par la procédure PPR. Le développement qui suit ne prétend à aucune valeur polémique, mais se veut être la narration d'une histoire complexe d'un territoire montagnard à la géographie incertaine et au développement devenu davantage *contraint* que *durable et soutenable*.

La commune de Boulc-en-Diois est une entité administrative qui est

* Master Risques et Vulnérabilités sociales, Université Paris 8, 2 rue de La Liberté, 93000 Saint-Denis, France

née de la loi de fusion de 1971. Dans les régions agropastorales des montagnes sèches, l'exode rural avait eu comme conséquence de provoquer le fusionnement de communes en déshérence humaine. L'État avait fait naître des collectivités locales parfois géographiquement hétérogènes, devenues par contrainte légale, de vastes ensembles spatiaux. Ainsi le regroupement de trois communes a donné naissance dans la Drôme des montagnes, à Boulc-en-Diois, et à son territoire en forme de cirque montagneux délimité par ses lignes de crêtes culminant à 1900 mètres d'altitude, et ses presque 60 km² de versants boisés de résineux hérités de la période RTM, de combes exploitées par l'agriculture, de rares champs plats de son fond de plaine, de corniches calcaires, de tabliers d'éboulis, et de prairies d'altitude.

La géographie humaine est représentative de nos communes du Haut-Diois oriental : une douzaine de hameaux, parfois très isolés, dispersés sur ce vaste territoire, aujourd'hui en voie de repeuplement, et un bourg centre, Boulc, où s'est maintenu non sans d'âpres et d'incessantes luttes, une école à classe unique adossée à la mairie. Le géographe Raoul Blanchard disait de nos régions dioises que « l'organisme préalpin comporte plus de graisse que d'os : un grêle squelette inséré dans une masse épaisse de chairs molles ». Il est vrai que notre géologie compliquée ne peut se définir en quelques lignes sinon par la métaphore d'un invraisemblable millefeuille marneux et marnocalcaire patiemment construit entre le jurassique moyen et le crétacé inférieur, complété par les éboulis quaternaire et les alluvions des principaux ruisseaux dont on redoute encore les crues brutales. Un millefeuille géologique bousculé, faillé, plissé par l'orogène alpine. Les paysages hérités, particulièrement complexes et sans lecture homogène, ont été anthropisés depuis le néolithique, une grotte bergerie au pied d'un puissant escarpement calcaire atteste de cette antériorité de peuplement.

« Les Alpes et leur destin » disait encore Raoul Blanchard, le nôtre est aujourd'hui de tenter de construire un avenir à notre commune malgré les contraintes imposées par les spécificités géologiques et géomorphologique de notre espace de vie, et par l'interprétation réglementaire qu'en on fait les experts en charge de l'application locale de la législation PPR.

Ceci chez nous est déjà une longue histoire...

Boulc en diois, PPR-2006 : au 88^e mois de l'élaboration du PPR, un bref rappel des faits

Durant la période contemporaine, deux événements naturels majeurs ont obligé la commune à dépasser le cadre traditionnel de la gestion locale d'un risque (le classique 111-3 du code de l'urbanisme), en devenant un acteur assisté de techniciens du risque, dans la mise en place d'une procédure réglementaire officielle PER puis PPR.

En 1986, un glissement de versant associé à des coulées boueuses particulièrement spectaculaires et à un effondrement d'un abrupt calcaire, obligea la commune à demander le déclenchement de la procédure PER, encore expérimentale à cette époque.

Deux groupements de maisons étaient directement affectés par le phénomène naturel, et une ferme située exactement à la terminaison du cône de déjection des coulées boueuses apparaissait en position de grande vulnérabilité. Plusieurs expertises menées par le BRGM, conclurent à un diagnostic de phénomènes naturels associés particulièrement complexes à évaluer dans le temps. La commune décida en 1989 de ne pas prolonger l'expérience PER plus avant, considérant avec le bon sens montagnard, que la première décision à prendre était de mettre en sécurité les populations victimes d'un aléa aussi indiscutable, que l'on estimait désormais actif sur de très longues durées, en les indemnisant décentement de leur perte foncière, ce que le PER n'a jamais pu réaliser. Ce territoire singulier de notre géographie communale, s'il fit le bonheur de nombreux étudiants européens en géologie et en géographie, n'en demeura pas moins une « zone grise » où la gestion des biens et des populations fut sous l'exclusive responsabilité des maires successifs... autant que du bon vouloir des populations affectées à suivre nos recommandations.

Alors que cette expérience pouvait faire douter de l'adéquation entre réglementation nationale et application locale, un autre désordre naturel survenu en 1994 obligea la commune à rentrer à nouveau dans un processus liant l'expertise des aléas et la gestion des risques, et réglementant le développement des secteurs concernés.

Car cette fois, le glissement brutal d'un autre versant situé à l'entrée de la commune lors des intempéries de janvier 1994, allait détruire notre seule voie d'accès à notre espace commun et concentrer beaucoup d'interrogations sur la pérennité de deux hameaux situés au sommet du glissement. Et les expertises d'urgence menées par des géologues RTM devaient être sans appel : l'ampleur du phénomène géologique observé et sa durée estimée, excluaient tout rétablissement d'un lien routier sur le site.

Isolée, coupée du monde et doutant de sa capacité à inventer un développement sans rétablissement d'une voie d'accès directe qui prit finalement l'aspect quatre années plus tard d'un long tunnel routier, la commune fut cette fois le promoteur prudent de la nécessité d'expertiser ses désordres géomorphologiques majeurs et d'encadrer réglementairement les aléas locaux et leurs implications sur les biens et les personnes.

Cette fois, en affectant l'ensemble de la population communale de manière parfois dramatique dans ses complications quotidiennes, le risque naturel majeur était devenu un déterminant de notre identité locale.

Lorsqu'à l'automne 1997 le démarrage de la procédure PPR fut officiellement lancé, l'espoir de définir un partenariat constructif experts – élus, évitant les errances vécues lors de la procédure PER était d'autant plus présent, que la Loi n° 95-101 du 2 février 1995, dite Loi Barnier, avait été en partie modélisée sur le cas devenu célèbre de Séchilienne en Isère, et ne cachait plus être en totale rupture avec la réglementation précédente. C'est d'abord sur une clarification de notre rapport cognitif au territoire à risques et de la quantification de l'incertitude, que nous espérions beaucoup d'un partenariat associant les citoyens, les élus et les experts.

Les équipes d'experts du CETE que nous avons croisées sur nos pentes instables en étaient convaincues : la complexité du cas boulois pouvait servir à nourrir les premières expérimentations liées à la mise en œuvre de la réglementation PPR dans les secteurs de moyenne montagne. Ces géologues de *la vieille école* n'allaient pas tarder à partir en retraite laissant à une nouvelle génération d'experts la conduite de notre PPR, alors que le ministère de l'environnement de l'époque souhaitait rassurer la conscientisation collective des carences françaises en matière de prévention et de gestion des risques naturels, en lançant le très quantitatif slogan « 2000 PPR approuvés pour l'an 2000 ». Mais à Boulc, l'antériorité de notre conscience politique du territoire à risques nous avait persuadé qu'un tel mot d'ordre aussi politiquement opportuniste qu'il fût, était en totale contradiction avec l'enjeu que représente la mise en place d'un document PPR. Car en l'espèce il n'y a qu'une temporalité qui compte à sa formalisation : le temps nécessaire...

Le PPR et le déni d'incertitude

Dans ses fondements, le Plan de Prévention des Risques naturels majeurs propose un cahier des charges dont la légitimité semble inattaquable : délimiter les zones exposées par une cartographie décrivant les phénomènes naturels et proposant un zonage réglementaire qui qualifie l'intensité des risques des territoires expertisés, en recommandant ou en prescrivant dans un document réglementaire associé, un certain nombre de contraintes pour les constructions neuves autant que pour tout développement futur (pistes forestières, bâti agricole, réserve foncière). Le PPR évalue et définit les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde dans les zones expertisées en risque fort et moyen à fort et, en théorie seulement, propose après une expertise complémentaire, et après analyse de toute autre solution et de son coût, l'expropriation de zones habitées soumises à un risque majeur. Cette approche volontariste dans l'incitation de mesures de mitigation du foncier étant en cohérence avec les objectifs de réduction des

vulnérabilités définis en amont de la rédaction de la Loi Barnier. Le PPR composant un document « opposable » définissant donc les champs des possibles en matière de constructibilité, il apparaissait fondamental que sa lisibilité soit exemplaire afin de ne pas laisser place à une interprétation aléatoire lors de la rédaction des PLU ou autres documents d'urbanismes. En la matière tout risque d'incertitude dans l'interprétation d'un tel document était évidemment à exclure.

Rappelons que le PPR voulait s'imposer aux élus et aux citoyens dans sa démarche globale grâce à trois apports fondamentaux : d'abord en prescrivant le zonage d'un *bassin de risques*, territoire de référence de l'expertise, de l'établissement de la cartographie, ainsi que du document réglementaire. Le PPR faisait logiquement « sauter » les limites administratives communales en permettant l'élaboration de documents infra-communaux, communaux, intercommunaux voire départementaux. C'est donc la nature même de l'aléa qui conditionnait l'échelle de référence de son expertise. Le second apport était tout aussi important, car la Loi Barnier était censée mettre en place une procédure d'indemnisation après expropriation d'une propriété exposée à un risque majeur, à la valeur réelle du bien, c'est-à-dire sans prise en compte dans son évaluation d'une « décote risque ». La mise en place d'un Fond Barnier en collaboration avec les compagnies d'assurances devait assurer l'efficacité de cette procédure, dont le bon usage conditionne pour les citoyens, la légitimité même de la procédure PPR. Le troisième apport enfin, faisait appel à un processus de concertation avec les élus concernés, tout au long de la mise en œuvre de la procédure PPR jusqu'à la mise à enquête publique. L'absence de concertation dans la procédure PER avait largement contribué à précipiter la chute de la première réglementation française.

L'élu local entrainait donc par la grande porte dans la mise en place de la réglementation par la concertation. Au fur et à mesure de la montée en puissance des procédures PPR en France, de nombreux documents généreusement envoyés en mairie par le MEDD appuyaient sur cet aspect *novateur* de la nouvelle politique des risques. La *gouvernance des risques* était donc encore du ressort des élus locaux, et il était devenu lisible depuis 1995 que la volonté politique dominante rétablissait le risque comme une affaire publique de société, d'autant que le nombre des communes susceptibles d'être concernées par la mise en place d'un PPR devenait significatif. Lorsque plus d'un quart des communes sont affectées ou le seront par une procédure PPR, on sort à l'évidence de l'exception.

« On » allait (les experts, les maîtres d'œuvre du dossier, les services déconcentrés de l'État) rendre compte au maire de l'avancée des travaux, écouter ses remarques et définir avec lui les axes prioritaires de travail en fonction des enjeux locaux, bref c'était le recentrage du représentant du

peuple dans une démarche désormais fédérative. Roseline Bachelot lors de son passage au MEDD, ajouta par la Loi 2003-699, l'obligation faite au maire d'une *commune PPR*, de rendre compte à périodicité restreinte à sa population, de toute question liée aux risques locaux, ce qui sembla pérenniser le rôle central de l' élu en matière de gestion et de communication des questions liées aux risques affectant l'espace communal. La capacité désormais acquise par cette même Loi, qu'une commune devienne le maître d'œuvre du montage du dossier d'expropriation, allait également dans le sens d'une réhabilitation du pouvoir local en matière de gestion du risque.

L'outil PPR devait apporter une réponse globale à une collectivité nationale, consciente du retard français en matière de gestion des risques naturels majeurs. Or cette réponse s'articulait dans la volonté de ses concepteurs sur l'association constructive du scientifique, de l'administratif et de l' élu, ce triptyque étant censé balayer tout le spectre de la gestion du risque: de son évaluation scientifique à son encadrement local. La loi disait aux maires: « vous avez un problème de risque naturel, le PPR va vous apporter une solution globale, qui une fois appliquée, vous soustraira de votre responsabilité pénale en matière de protection des biens et des personnes »

En d'autre terme, le PPR était une arme contre toute forme d'incertitude: la procédure devait lever l'incertitude de la responsabilité de l' élu en période de crise naturelle, l'expertise scientifique était censée écarter toute incertitude sur la qualification de l'aléa, et le travail réglementaire, annihiler toute incertitude en encadrant étroitement les stratégies de développement de la commune.

La commune de Boulc devait comprendre très rapidement que le mode de formalisation du PPR ne pouvait fonctionner sur un territoire comme le nôtre. D'abord parce que le territoire intégré dans le bassin de risque de référence (celui défini dans l'arrêté préfectoral de lancement de la procédure) était spatialement considérable (vraisemblablement près de 3 500 hectares). Ensuite parce qu'il embrassait l'ensemble des hameaux de la communes sauf un, et qu'il provoquait la rédaction d'une typologie des risques particulièrement large, associant dans la même expertise, des aléas anodins (des zones de solifluxions superficielles), des chutes de blocs dans des secteurs naturels, des risques inondations de différentes intensités et associés à des enjeux très variés, et des mouvements de versant de plusieurs millions de m³ de matériaux en mouvement quantifiant des phénomènes géologiques et géomorphologiques particulièrement complexes évoluant sur des pas de temps longs.

L'impression qui se dégageait des premiers documents était une carence de la hiérarchisation des aléas locaux, en d'autres termes, l'excès de risques identifiés semblait conduire à une minorisation des risques réels. La dilution de l'expertise dans cet espace de référence pour la cartographie PPR posait ainsi un problème qui lui était directement associé, celui du

temps consacré à l'analyse des phénomènes naturels. Car si un PPRi peut se réaliser en un temps relativement court sur un substrat de données quantitatives et sur les traces historiques des crues référentielles, un mouvement de versant datant potentiellement du crétacé moyen, réactivé cycliquement lors de la période contemporaine, pose davantage de problèmes pour une modélisation utilisable à des fins de gestion.

Cette analyse constitua un premier grain de sable dans la mécanique même du PPR, car vouloir lever toute forme d'incertitude dans la formalisation scientifico-administrative des risques locaux constituait pour nous une aberration fondamentale. Même si le renouvellement actuel des populations a, depuis quelques années, beaucoup altéré ce jugement, les populations de nos moyennes montagnes ont longtemps conservé un lien à leur environnement alpestre qui n'est pas encore un rapport consumériste d'une nature aseptisée à risque 0. Et finalement nous étions même assez fiers de nos coulées boueuses et de nos versants fluants...

La pratique de l'espace n'avait pas atteint chez nous l'obsession sécuritaire que l'on observait se répandre ailleurs. Composer avec l'incertitude de notre environnement était au fil du temps devenu une ligne de force de notre identité collective que personne ne semblait renier. Quelques cas d'appropriation « géo-poétique » du risque étaient révélateurs de cet état d'esprit. Je me souviens d'un habitant d'une ferme totalement isolée sur une croupe rocheuse encerclée par de lentes coulées boueuses à la reprise cyclique, qui m'avait *interdit de lui interdire* l'accès à sa maison, en affirmant que « ses coulées » de « sa » montagne n'appartenaient à personne d'autre qu'à lui, s'étant entêté depuis tant d'années à comprendre l'histoire naturelle exceptionnelle de « son » versant.

Alors Maire, je n'insista pas devant cette relation sincèrement symbiotique...

C'était au contraire l'intégration d'un principe d'incertitude à un raisonnement sur nos stratégies locales de développement que nous souhaitions voir se réaliser. Inventer sur notre commune une « ZIN », une *zone d'incertitude naturelle*, un espace à risque laissé à l'expertise scientifique cumulative sur des temps analytiques plus longs que le permet l'expertise PPR n'aurait heurté aucun citoyen, bien au contraire. Elle aurait démontré que le temps de l'expertise d'un aléa et de son évolution, n'est pas celui dicté par l'obligation de son intégration dans une cartographie et dans un règlement PPR.

Mais ce n'était ni dans l'esprit de la loi, ni dans la culture de l'expert.

Un triple rapport complexe induit par l'expertise PPR: le rapport de l'expert au terrain, de l'expert face aux outils de l'expertise, de l'expert à l'élu

L'une des singularités de notre commune était qu'elle avait concentré beaucoup d'intérêts scientifiques de la part de géographes et de géologues de grande réputation. Les principaux sites à risques étaient même devenus l'objet d'une production abondante de publications qui avait largement contribué à alimenter une meilleure appréhension locale de notre environnement. Et vraisemblablement, nous le comprendrions plus tard, cette production d'informations de très haut niveau scientifique, allait jouer contre l'expertise PPR qui n'avait ni les moyens ni les compétences de tendre vers un diagnostic aussi abouti de nos aléas locaux. En d'autres termes, cette production scientifique avait créé un effet de *seuil qualitatif* qui nous semblait devoir pourtant être celui requis dans une expertise PPR conditionnant les stratégies du développement local sur du très long terme.

Cet inventaire scientifique se fit en synchronicité avec un réveil de la mémoire locale sur l'histoire des désordres géomorphologiques de la commune, et en particulier de la redécouverte de notre histoire RTM comme déterminant de la recomposition de nos paysages actuels. C'est dans ce contexte quelque peu particulier que les premières expertises PPR parvinrent en mairie et manifestement la qualité perçue du travail et son utilisation à des fins réglementaires n'apparaissaient pas recevables.

La procédure PPR a placé l'expert, le technicien du risque, au sommet d'un processus d'évaluation. Il est à la source de la production de données et détient la formalisation du jugement terminal. Le document réglementaire, qui conditionnera au final le développement local, n'est qu'une transcription administrative et juridique du travail d'expertise. Le maître d'œuvre qui en est chargé (pour Boulc, la DDE) n'a aucune obligation à posséder une compétence particulière en matière de risques naturels.

Sans contradictoire sur le fond, l'expert est en cela une sorte de juge d'instruction environnemental. Et sa culture ne le destine pas au partage de ses jugements techniques. Son temps d'expertise est exactement ce que la somme allouée au PPR lui permet de consacrer au terrain et à la fabrication de la partie technique du document. Et la qualité de son expertise sera davantage jugée sur une production cartographique et documentaire capable d'être traduite en règlement, que sur une compétence approfondie de terrain. Car le technicien du risque d'un PPR n'a pas vocation à faire de la recherche fondamentale. C'est là encore une contradiction endogène au PPR, d'avoir élargi le bassin de risques et réduit le temps d'expertise, tout en demandant aux experts de devenir les détenteurs d'un didactisme sur les aléas locaux. Dans notre cas, il

nous est apparu évident que le temps consacré à la connaissance du terrain demeurerait secondaire au regard du temps passé dans une salle d'un centre technique lyonnais à fabriquer la cartographie aléatoire d'une typologie de nos nombreux aléas, figés à un instant T de l'histoire de notre société montagnarde.

Les outils de l'expertise technique ont aussi modifié durablement les modes de concertation. Le SIG ou les modélisations ont paradoxalement plutôt nourri une simplification de la lecture du risque et conditionné une minorisation de la contradiction. Mettre un conseil municipal en face d'une modélisation informatisée de chutes de blocs compose une expérience très différente que d'en discuter *in situ*, au pied d'un abrupt calcaire. La force de l'outil informatique pour l'expert est qu'il semble produire des résultats intangibles plutôt que des hypothèses de travail, et qu'il permet d'offrir au technicien, une mise en posture défensive face aux questionnements des élus et des citoyens. Pour avoir vécu le temps de la gomme et du crayon et celui du SIG et de la modélisation numérique, le rapport à la discussion sur le *document de travail* s'est profondément modifié. En la matière, la technicité des outils de l'expert renforce l'étanchéité du jugement de l'expert.

D'une manière générale, si le progrès de lisibilité réalisé en matière de cartographie PPR grâce aux nouveaux outils numériques de l'expertise, n'est pas à remettre en cause, leur recours systématique durant les phases de concertation a beaucoup appauvri les dialogues ouverts entre élus, populations locales et techniciens du risque, nous pouvons localement en témoigner.

Ce n'est pas l'alibi de l'« enquête » opérée par l'expert en amont du PPR, auprès des populations locales censées être détentrices d'une *culture et d'une mémoire du risque* qui pondèrera ce jugement.

Malgré une littérature abondante sur ce sujet (Feuvrier 1995 ; Gilbert 1998), l'élu rappellera l'érosion actuelle du substrat mémoriel local, directement dépendant des nouvelles mobilités démographiques de nos territoires en mutations, et affirmera que les locaux ont parfaitement assimilé ce que la déclaration d'un territoire « à risque » peut engendrer comme perte de valeur ou d'opportunité foncière. Il s'agit ici d'être désormais particulièrement prudent.

Par la volonté de la procédure PPR, le rapport entre l'expert, l'élu et le citoyen ne semblait donc être balisé que par l'obligation de *rencontres formelles* et de *rendre-compte formalisés*.

La concertation fut ici un simulacre regrettable, et le dialogue biaisé et asymétrique. Par effet mécanique cette situation a conduit à la mise en place d'un rapport de force qui se figea des années durant, sans espoir de médiation, ni d'arbitrage de l'État, jusqu'à la nomination d'une sous-préfet

de culture montagnarde, dont l'action particulièrement volontariste, débloqua notre dossier. Son positionnement aux côtés de la commune constitua un acte courageux, jusqu'alors inédit chez les représentants de l'État.

Quelle que soit la taille d'une commune mise sous tutelle de l'expertise risque, l'enjeu PPR est tel que l'échange d'expérience est plus que nécessaire. Les géologues qui ne font pas de géographie ni de développement local sur les bancs de l'université, doivent aussi accepter de se placer en amont de leur expertise, en quête de la compétence de l'élu. À Boulc, la vastitude du bassin de risque communal a contraint les maîtres d'œuvres à percevoir les enjeux de développement local à une échelle spatiale inadéquate. Une commune de moyenne montagne soumise à un développement foncier strictement encadré par la Loi Montagne doit défendre un PPR qui concentre son expertise sur les secteurs à réel enjeu, ce qui, hormis l'hypothèse de la création d'un hameau nouveau, se définissent en « continuité-contiguïté du bâti existant.

Ce ne fut pas le cas, on s'attarda donc à la reconnaissance de zones à risques définitivement inhabitables.

Le temps de l'expert, celui du politique et du citoyen

La durée exceptionnellement longue de l'élaboration de notre PPR (en février 2006, cela fait 88 mois) nous a amené à nous interroger collectivement sur la question des temporalités différenciées des acteurs de ce dossier. Il nous est effectivement apparu que l'expert, l'élu et le citoyen avait chacun une temporalité de référence, ce qui avait constitué une difficulté supplémentaire à nous rejoindre pour tendre ensemble vers la finalisation d'un plan de prévention le plus abouti et le plus applicable possible.

La « mise en PPR » d'une commune renvoie traditionnellement à un caractère d'urgence dicté par l'évaluation d'un risque et la mise en sécurité de biens ou de populations. Ce caractère d'urgence conditionne à son origine, l'obligation de résultat en des temps admissibles par l'ensemble des acteurs du dossier. La publicité qui est donnée au lancement d'une procédure PPR, puis la communication légale qui est de la compétence du maire, ouvrent légitimement chez les citoyens, une attente d'autant plus forte, qu'un certain nombre de PPR et en particulier les PPRI peuvent avoir sur des quartiers entiers, des conséquences très lourdes en matière de gel d'urbanisation, de perte de valeur foncière, voire d'expropriation, en même temps qu'ils provoquent une forte demande de prise de mesures d'atténuation du risque.

La nature de l'enjeu semble donc conditionner le temps de la formalisation d'une réponse technique et réglementaire, ce qui est en matière de risque naturel comme de risque industriel, apparaît politiquement comme une nécessité.

Or la question des temporalités ne peut être dissociée de la nature même du document PPR qui n'est pas, sauf très rares exceptions, un document à vocation d'être révisable dans le sens d'une minorisation de l'expertise initiale. Un PPR est donc la photographie à un instant donné d'un état des lieux local, qui intègre l'aléa, le scénario du risque, et la réalité d'une géographie humaine et économique à ce moment particulier de l'expertise. Cette photographie est cognitive car l'expert nourrit sa représentation de ce qu'il perçoit de notre identité locale, cela conditionne aussi sa propre lecture de nos enjeux de développement. Expertiser un aléa sur un espace à forte densité humaine et à enjeu économique lisible, ou dans une modeste commune de moyenne montagne de quelques centaines d'habitants, à l'habitat dispersé où les stratégies de développement sont moins évidentes à percevoir, ne relève pas d'un même exercice, et conditionnera possiblement des expertises aux seuils qualitatifs très différents.

Le temps est aussi une donnée essentielle de la mécanique du PPR.

Le temps de l'expert est certainement le plus contradictoire par sa nature même, car il est le temps dévolu à l'expertise, en réalité ce que permet une dotation financière initiale, mais il est aussi le temps de l'observation de phénomènes naturels à des fins de compréhension, d'évaluation et de scénaristique du risque. Or cette phénoménologie géologique ou géomorphologique apparaît parfois dans l'appréhension de *pas de temps longs*, qui, s'ils sont l'objet d'analyse de la recherche fondamentale, compliquent le jugement du technicien du risque qui doit rendre son rapport sous des délais de plus en plus brefs, étant donné l'embouteillage des PPR actuellement en travaux.

Le temps du politique est à la fois celui du décryptage nécessaire pour comprendre une procédure et un document qui vont profondément modifier les stratégies du développement local, et celui de son exercice politique, c'est-à-dire le temps de sa mandature. Il est important de considérer que les rencontres avec les experts en charge du dossier doivent fabriquer à terme chez les élus une double compétence : celle de l'objet scientifico-réglementaire qu'est un PPR, mais aussi celle, plus modeste, des aléas locaux qui vont être au cœur de l'expertise.

Cet éveil naturaliste des élus à leur territoire à risques ne peut être que bénéfique à la médiation, à condition qu'il ne provoque pas une confusion des territoires de compétence.

La procédure PPR peut aussi interférer profondément sur le temps social du citoyen.

En modifiant les opportunités d'installation de jeunes agriculteurs, en retardant l'octroi de permis de construire dans des secteurs où l'analyse du risque est contestée, en faisant fluctuer parfois de manière importante la valeur foncière du bâti en fonction de la cartographie des vulnérabilités, notre PPR en cours a parasité les règles de fonctionnement d'une société

humaine et de son évolution. Nos moyennes montagnes subissent aujourd'hui comme ailleurs, une accélération des mobilités démographiques, de réelles pressions foncières qui conditionnent l'équilibre sociologique de nos territoires au substrat paysan en voie d'érosion.

Il était donc particulièrement important pour nous que cette confrontation des temporalités des acteurs du dossier PPR, ne soit pas une source supplémentaire d'incompréhension.

L'une des clés d'une réelle concertation entre les acteurs d'un dossier PPR est certainement de comprendre ces logiques de raisonnement qui s'élaborent dans des temps de référence distincts.

Localement, nous avons pondéré une distanciation potentielle entre élus et citoyens, en ouvrant largement la discussion des documents PPR à une commission extra-municipale composée des anciens maires de la commune et de citoyens intéressés pour travailler sur ce dossier; et rendu publiques plusieurs rencontres avec les experts en charge du PPR, lorsqu'il nous apparaissait que ces réunions étaient particulièrement porteuses d'enjeux.

Nous n'avons jamais regretté cette approche fédérative.

Renaturer les populations des géographies à risques

Dans notre cas, la conscientisation collective de vivre désormais au cœur d'une géographie incertaine au développement contraint par la gestion de nos risques majeurs, a débouché sur un constat politique, celui désormais d'être en posture de responsabilité de *la mise en culture* chez nos citoyens, du risque local.

Largement tributaire des mutations sociologiques et des renouvellements de populations que nous connaissons actuellement, la transmission d'une identité locale qui intègre la donnée risque nous est apparue comme une *nécessité*, voire comme une *opportunité* pour renaturer des populations arrivantes, qui abordent sans expérience la montagne et la pratique de l'espace alpin.

Si elle oblige les élus à un véritable travail de transmission d'informations géographiques auquel ils ne sont pas toujours préparés, cette volonté de communiquer, finalement institutionnalisée par la Loi Bachelot de 2003, est aujourd'hui une nécessité qui contribue à asseoir la légitimité des élus des espaces à risques.

Mais une telle démarche se doit d'être complétée par la transmission d'un savoir géographique auprès des populations jeunes. Vivre dans une géographie à risques compose ainsi une opportunité pour mieux comprendre son milieu de vie.

L'école à classe unique de Boulc et son instituteur (qui fut également le maire gestionnaire de deux crises naturelles majeures) se sont donc

très tôt attachés à faire découvrir aux enfants, toute la richesse géologique et géomorphologique – et ses aléas- de notre espace naturel. L'étude des paysages constitua certainement une véritable chance offerte à des jeunes issus de la néoruralité de développer un *racinement* local. L'appropriation géographique, grâce au talent du directeur d'école, eut bien lieu.

Nous fûmes particulièrement aidés dans cette démarche par l'apport des chercheurs universitaires géographes et géologues qui avaient fait de notre commune, un espace de recherche sur le long terme. Ces universitaires ont accepté de transmettre à un jeune public particulièrement attentif, les résultats de leurs travaux. Nous le fûmes beaucoup moins par la hiérarchie académique, pour qui travailler en bord de rivière ou sur les terminaisons d'un cône de déjection s'apparente à un « risque », donc à une prise de responsabilité, c'est-à-dire à une interdiction. Le courage du directeur d'école et des parents d'élèves de passer outre cette mentalité académique qui est en train d'asphyxier l'enseignement des sciences naturelles et de la géographie, ne fut pas déçu.

Il demeure une conviction commune que l'enseignement du risque local à des jeunes classes, produit une conscience des mécanismes naturels qui fait partie prenante d'une citoyenneté, aujourd'hui particulièrement sollicitée par des incertitudes écologiques globalisées.

Cette question conditionne au plan local, une capacité à l'appropriation d'une lecture naturaliste de son espace de vie.

Entre innovation et abandon, quel avenir pour les territoires à risques ?

En plaine inondable comme en montagne, la « mise en PPR » de territoires de plus en plus nombreux, conduit à la qualification d'espaces à risques de forte intensité, dont la superficie augmente de manière arithmétique. Encore peu posée par les « élus PPR », la question de la *requalification* des espaces à risques exclus du développement local, devient pourtant un questionnement nécessaire. L'association les *Eco-Maires* a osé proposer une première table ronde de réflexions particulièrement constructives autour de cette problématique lors d'un colloque intitulé « le risque facteur d'innovation territoriale ? » organisé en septembre 2002 à Fécamp.

Dans notre commune, un exemple peut aider à mieux appréhender ce sujet complexe : des coulées boueuses associées à un risque d'affaissement d'un puissant abrupt rocheux, ont isolé de vastes forêts de hêtres et des estives cycliquement inaccessibles. Ce milieu hier encore pratiqué et exploité, ne semble depuis de nombreuses années n'avoir comme avenir qu'une lente renaturation. Une action naturelle que les gestionnaires locaux de l'Office Nationale des Forêts souhaitent

officieusement voir se pérenniser. La croissance estimée des cervidés du secteur en atteste, cet espace devient dans son fonctionnement endogène, un territoire en marge de la gestion locale forestière et agropastorale et s'exclut, par son isolement, des plans de chasse. Cet espace « dérégulé » pose donc sur le plan local un certain nombre de questions, dont celle de sa vocation à devenir ou non, un territoire rendu réellement à la nature. Ce qui n'est pas synonyme d'abandon, mais d'intérêt naturaliste à en étudier ses évolutions. Un questionnement déjà largement ébauché dans les zones inondables, par l'opportunité de laisser s'opérer une reconquête plus ou moins encadrée des milieux humides. En Rhône-Alpes, la FRAPNA, et de nombreuses associations écologiques locales, se sont constituées en avocats efficaces de cette entreprise, en démontrant finalement à un certain nombre de communes, que cette requalification de l'espace à risques en zone d'intérêt écologique et de valorisation de niches de biodiversité, tendait vers le principe très à la mode du gagnant-gagnant. La mise en place du parfois controversé réseau Natura 2000 a pu offrir une réponse adaptée, lorsque dans les plaines inondables, il y eut superposition entre les zones d'inventaires et les secteurs à risques. Je renvoie à la lecture instructive du bulletin d'information du réseau Natura en Rhône-Alpes *Milles lieux* sur ce sujet.

L'interrelation directe entre l'aléa et la requalification d'un espace communal est ici fonctionnelle, mais elle reste encore majoritairement au niveau local du domaine de la réflexion. Une réflexion nécessaire qui peut néanmoins se construire dans une certaine perplexité. Dans notre commune, cette réflexion engagée sur l'avenir de très vastes secteurs placés en zone rouge du PPR, s'est accompagnée d'un diagnostic difficile à clarifier. Ce fut d'abord, après les incendies de 2003, la découverte que la commune avait été déclarée à risque d'incendie avec 20 autres communes drômoises. La volonté de créer des dessertes de lutte contre l'incendie (DFCI) dans de vastes secteurs boisés cartographiés en aléa fort se heurta au PPR en cours d'élaboration. La DDAF estimant, dans un premier temps, que la création de pistes forestières dans ces zones constituait un *risque avéré*. La gestion locale du risque incendie fut donc frontalement contrariée par la qualification de zones à aléa fort (majoritairement mouvement de terrain et chutes de blocs *peu reconnus en détail* selon le PPR). Ce fut ensuite les agriculteurs du fond de la vallée qui estimèrent à juste titre, que la croissance non régulée des cervidés et des sangliers dans les secteurs devenus inaccessibles par les coulées citées plus haut, posait l'avenir de leur cultures, tant les dégâts agricoles se multipliaient dans les zones cultivées en aval des habitats naturels. Ce fut enfin une crainte diffuse et peu formalisée publiquement que ces « réserves naturelles PPR » ne deviennent

des habitats privilégiés des grands prédateurs et en particulier du loup, actuellement observé dans les massifs du Vercors et du Diois.

La géographie des risques est donc venue « enrichir » un débat déjà fort animé entre tenants de *la nature* et défenseurs de la *culture pastorale alpestre*.

Le débat sur l'avenir des géographies incertaines ne se limite plus à la simple lecture des implications de la mise en PPR d'une commune comme la nôtre sur l'unique aspect de son développement foncier. Il se nourrit désormais d'un champ d'analyse beaucoup plus vaste sur les conséquences induites par la gestion des risques en matière d'exclusion et de vulnérabilité sociale, par l'augmentation des coûts de construction, d'études géotechniques préalables, qui sont autant de facteurs sociologiquement discriminants. Mais comme il vient d'en être question, le risque oblige aussi à une refondation d'une lecture politique sur la qualification de nos territoires.

Ce débat n'est encore qu'en voie de formalisation et sera vraisemblablement une opportunité pour abonder une réflexion élargie à l'évolution de nos identités locales, de nos stratégies de développement, de nos équilibres sociologiques et de nos mutations subies ou partiellement choisies par l'action publique.

L'incertitude géographique a obligé ici à partager un débat fédératif élus-citoyens permanent sur le sens donné à l'avenir de notre espace commun. En cela, elle a plutôt enrichi la démocratie locale, alors qu'un espace de médiation effectif entre les experts, les élus et les citoyens reste clairement à inventer.

Bibliographie

Dossier collectif « Territoire face aux risques » in *Revue Pouvoirs Locaux, les cahiers de la décentralisation*, trimestriel n° 56 1/2003, 44-113

« Votre atout pour la prévention des risques naturels », PPR une action concertée entre l'État et les collectivités locales, 2000. Guide à l'usage des élus, *Centre d'information documentaire (CIDRM) de la SDPRM du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement*

FEUVRIER J.-P., 1995. Culture et mémoire du risque dans Ingénieries-EAT-1995 spécial *Risques naturels*, 29-34

GILBERT C., 1998. le sens caché des risques collectifs in *La Recherche* n° 307, 110-113

ASTRADE L., BRAVARD JP et LANDON N, 1998. Mouvement de masse et dynamique d'un géosystème alpestre étude dendrogéomorphologique de deux sites de la vallée de Boulc (Diois, France) in *Géographie physique et quaternaire* 1998, vol. 52, n° 2, 153-165

CANOBBIO E., 2002. Un drame montagnard et ses acteurs politiques in *Hérodote* n° 107, Géopolitique en montagnes, 159-185.