



Rhône-Alpes <sup>Région</sup>



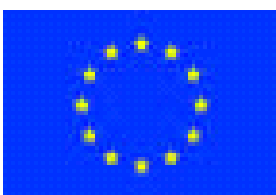
*Pôle Alpin d'Etudes et de Recherche  
pour la Prévention des Risques Naturels*

# Projet stratégique RiskNat

## Atelier « Risque soutenable » Synthèse

Hôtel de Région Rhône-Alpes

Lyon, 07 décembre 2011



## **Mot d'accueil**

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

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

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

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

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

## **Propos introductif**

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

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

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

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

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

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

À travers le projet RiskNat, le rendu, le porter à connaissance et la mutualisation de nos travaux intéressent de nombreux autres territoires situés plus bas dans nos vallées et qui sont aussi directement concernés ».

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

## **Cadrage de la problématique**

**Vincent BOUDIÈRES** (Animateur de l'atelier, Pôle Alpin Risques Naturels)

« Durant cette journée nous questionnerons le risque sous l'angle de la soutenabilité. Or, il s'agit en matière de **risque** de considérer à la fois la potentialité d'une menace externe, d'un phénomène destructeur vis à vis d'enjeux anthropiques ou naturels plus ou moins exposés, fragiles et dont la perte serait préjudiciable. Ces enjeux ont donc une sensibilité, une exposition, une fragilité particulière vis-à-vis de ces phénomènes perturbateurs.

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

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

La conception plutôt statique de la prise en compte des risques naturels, appréhendés sur un état donné du territoire à travers les politiques de prévention, de zonage et de réglementation, se heurte aux exigences du développement durable, en matière d'approche dynamique et intergénérationnelle.

L'action publique liée à la prévention des risques plutôt thématique, sectorisée, déterministe (des aléas sur la vulnérabilité), ne contribue pas toujours à un continuum d'actions cohérent sur un territoire. Or, comme l'a rappelé Mr. Chabrolle, la durabilité appelle fondamentalement l'intégration, la transversalité et le décloisonnement des approches.

Enfin, sur la vision collective du risque, très souvent et majoritairement appréhendé par les élus, la population locale et les acteurs techniques comme une contrainte, c'est-à-dire comme une limite à nos libertés de nous déplacer, d'aménager et de vivre, tandis que la vision du développement durable incite fortement à s'interroger sur nos capacités d'action futures, sur l'innovation, sur l'autonomie des acteurs mais aussi sur leur capacité à travailler en partenariat. Cette dimension de projet inscrite dans le développement durable ne se retrouve pas forcément dans les dimensions techniques de l'action des politiques publiques liées à la prise en compte des risques.

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

## Séance plénière

(L'intégralité des présentations est disponible sur [www.risknat.org/alcotra-risknat/atelier-lyon\\_risque-soutenable\\_07.12.11/](http://www.risknat.org/alcotra-risknat/atelier-lyon_risque-soutenable_07.12.11/) )

Le contexte de développement durable dans lequel s'inscrit la réflexion de l'atelier a été introduit par trois présentations, d'abord très générales/généralistes puis plus ciblées

### Exemples d'approches « développement durable » dans les Alpes

*Alexandre Mignotte, directeur de CIPRA France*

### Enjeux environnementaux et justice sociale

*Nicolas Imbert, directeur exécutif de Green Cross France et territoires*

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

*Valérie Sanseverino-Godfrin, chercheur à Paris Tech*

## Témoignages croisés d'expériences et d'opinions

(L'intégralité des témoignages est disponible sur [risknat.org](http://risknat.org))

**F. Derriard**, Mairesse de Courmayeur

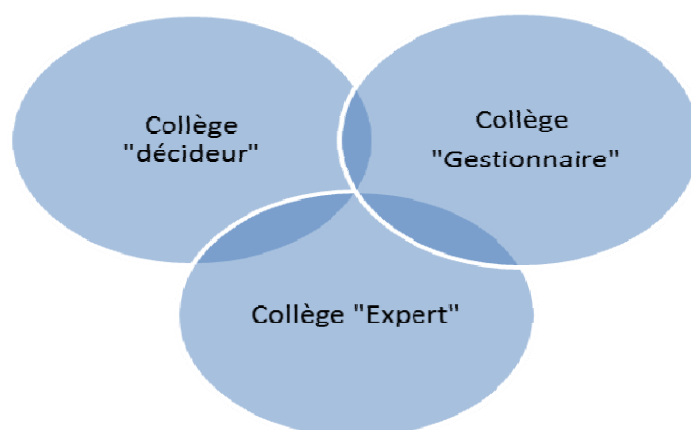
**F. Puma**, Secrétariat général de l'autorité de bassin du Pô

**F. Drouet**, Maire de Tours en Savoie

**T. Arborino**, Service des routes et cours d'eau, Valais

**V. Le Bidan**, Service route du Conseil Général de l'Isère

**N. Pollet**, SNCF, Direction de l'Ingénierie



**S. Menoni**, Politecnico de Milan

**L. Cetara**, EURAC, Bolzano

**B. Ledoux**, Ledoux-consultant

### Un questionnaire commun

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

**Comment** cette préoccupation **prend forme dans vos activités** ?

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

## Collège "Décideur"

Pour les décideurs, la connaissance du danger et le niveau d'outillage apparaissent dans l'ensemble comme suffisants, dans le sens où le progrès scientifique et technique a permis d'aboutir à des *scénarii*, des diagnostics et des instruments suffisamment précis pour observer, caractériser et considérer les menaces potentielles. En revanche, les décideurs témoignent d'une certaine forme d'impuissance au niveau des capacités à contenir cette menace qui peut dépasser les moyens financiers et administratifs existants. L'enjeu actuel, en matière de capacité à décider et à gouverner des territoires à risques, tient davantage au fait de savoir faire des choix, des arbitrages de priorité et donc de poser des critères et d'être transparents sur ces derniers.

Parmi ces critères, ceux liés à l'environnement ne sont pas nombreux, et la question entre protection de l'environnement et protection de la vie humaine ne se pose pas vraiment au niveau local. En revanche, la question de l'acceptabilité du risque posée autrement, notamment en termes d'acceptabilité des contraintes financières, des mesures de protection, mais aussi et surtout de réduction de la vulnérabilité, semble être une piste de réflexion primordiale. Pour ce faire, les décideurs sont preneurs d'accompagnement pour porter de nouveaux questionnements tel que celui "du savoir vivre avec le risque" dans les territoires de montagne, dans une perspective globale et intégrée.

## Collège "Gestionnaire"

Les gestionnaires sont confrontés de manière unanime au problème des moyens limités pour atteindre un niveau de sécurité acceptable. Afin de rendre durable le développement des territoires / des infrastructures en conservant l'objectif premier de protection, certaines pratiques ont déjà évolué. Un des axes est de passer d'un mode de gestion curatif – après événement – à un mode véritablement préventif. Les techniciens cherchent à proposer des voies intermédiaires, alternatives au « tout travaux » ou à l'interdiction brute de construire. Cela passe par le développement de la culture du risque, la sensibilisation des populations mais aussi des élus. En abandonnant certains principes directifs trop contraignants, des solutions « souples » peuvent voir le jour au plus juste. Ce n'est pourtant pas le cas partout puisque RFF, le gestionnaire du réseau ferré français, cherche à afficher un « risque zéro » systématique, alors que l'objectif n'est économiquement pas tenable.

Une des conditions pointées pour arriver à cette adaptabilité est que les techniciens / gestionnaires, qui ont besoin de s'appuyer sur des experts, soient capables de critiquer les expertises à bon escient.

## Collège "Expert"

Pour les experts, les questions d'aménagement du territoire sont de manière générale traitées de façon trop sectorielle, ce qui ne permet pas la prise en compte intégrée de l'ensemble des risques et donc limite l'aspect soutenable de la démarche. Alors que les études sont encore trop souvent centrées sur l'aléa, il est aujourd'hui nécessaire de porter une plus grande attention à la vulnérabilité, qui doit être couverte par une vision plus globale. Pour cela il y a encore besoin de meilleurs outils d'évaluation des dommages, notamment indirects.

D'autre part, il apparaît nécessaire d'opérer des rapprochements entre le monde de la recherche, très avancé sur les questions théoriques de l'approche économique et sur les outils utilisables, et le monde des praticiens. Il faut à la fois plus d'implication des économistes dans la sphère des risques, (pour prendre en compte toutes les variables susceptibles d'impacter le risque), et davantage de prise de conscience des institutions gestionnaires sur le fait d'élargir le raisonnement vers une véritable réflexion économique sur le risque. L'importance de la gouvernance est à ce stade fondamentale.

## ***Atelier "Risque soutenable"***

### ***Travail des sous-groupes***

(Liste des participants et synthèses complètes disponibles sur le site [www.riskenat.org](http://www.riskenat.org))

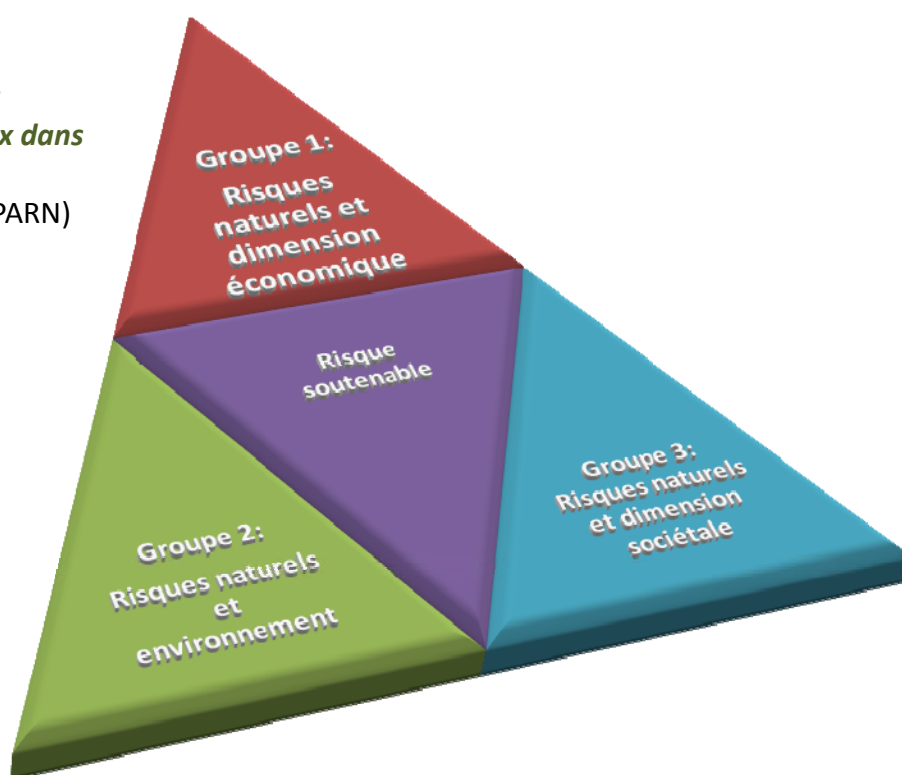
La réflexion s'est organisée autour de trois tables rondes, chacune centrée sur une des dimensions du développement durable : les dimensions : économique, environnementale et social.

***Quelle place et quel poids laissés à la dimension économique du risque dans les choix de gestion ?***

Animation : C. Peisser (PARN)

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

Animation : JM. Vengeon et B. Einhorn (PARN)



***Acceptabilité des menaces vs acceptabilité des mesures de protection et de prévention ?***

Animation : R. Pozzani, (Indagini Geologiche)

Les participants à l'atelier, répartis en trois sous-groupes, ont tous pris part tour à tour à chacune des tables rondes. La réflexion, autour de chacune des 3 dimensions, s'est donc enrichie des apports des trois sous-groupe. Les synthèses ci-dessous rendent compte des idées maîtresses qui en sont ressorties.

## Risques et dimensions économiques



Nuage de mots : image de la récurrence des termes employés lors des ateliers

### Constat :

Depuis plusieurs années, la prise en compte des aspects économiques dans la gestion des risques est devenue une demande croissante des pouvoirs publics. La tendance générale à l'augmentation des vulnérabilités, couplée à la problématique du changement climatique (modifiant potentiellement l'intensité et la fréquence des phénomènes naturels) fait craindre des conséquences accrues. Or, dans un contexte général de restriction des budgets publics, le besoin d'arbitrage, de priorisation et d'efficacité des mesures, comme de la dépense publique est plus que nécessaire.

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

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

### Des raisons techniques et de moyens

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

Or, actuellement l'implication des économistes dans ce domaine est peu importante. En pratique, ce sont généralement des techniciens des risques naturels qui réalisent les ACB, avec un manque de savoir-faire. En Suisse, des économistes ont travaillé à l'élaboration du logiciel d'ACB EconoMe, en collaboration avec des techniciens et gestionnaires des risques. Des procédures simplifiées d'évaluation des coûts ont été co-définies et calibrées.

En termes de données, les économistes eux-mêmes soulèvent le manque de données générales, de connaissance de l'économie des territoires

La difficulté pour déterminer quel type de services ou de structures devrait être en charge de ces études économiques (service gestion des risques, urbanisme, tourisme....) n'a pas été tranchée lors de cet atelier.

### Des raisons structurelles

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

Or cette multidisciplinarité fait la plupart du temps défaut. Certains participants pointent en particulier le besoin de se rapprocher davantage des institutions de l'environnement, à la fois pour partager des expériences d'approches économiques et pour traiter de problèmes communs (impacts environnementaux des phénomènes naturels et des ouvrages), même s'il semble que les outils de prévention des risques et de protection de l'environnement soit souvent incompatibles. Il est également noté que lorsqu'on introduit la dimension économique des risques il faut aborder la notion de rentabilité. Or cette notion est aujourd'hui très essentiellement réservée aux secteurs privés, marchands. Le besoin de développer davantage de relations entre secteur public et secteur privé existe donc. Les résultats obtenus grâce à la collaboration avec les compagnies d'assurance en Suisse est un bon exemple dans ce domaine.

En France, le problème structurel pointé est qu'il n'existe pas à proprement parler de gestionnaire du risque. Il existe des gestionnaires des aléas, des gestionnaires de crise, des décideurs, des populations menacées, des spécialistes de telle ou telle menace, des urbanistes, des architectes... sans que ces approches sectorielles ne soient intégrées. L'outil français prévention des risques, le PPR, souffre d'un problème de sectorialisation, car il est réalisé à l'échelle de la commune ; il n'y a pas de PPR intercommunal : les communes à l'aval paient parfois pour des aléas qui prennent source à l'amont. Il y a donc globalement peu de vision d'ensemble des territoires.

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

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

### **La question de la responsabilité**

Lorsque l'on aborde la dimension économique des risques, les premiers éléments à sortir de la discussion sont souvent relatifs aux moyens financiers à disposition. Pour les élus locaux, la limite en termes de gestion des risques est souvent liée au budget de la commune (y-compris les aides et subventions du département, région, état..).

Pour les élus italiens, il y a une distinction à faire entre les risques matériels et les risques humains : « Quand on traite le risque humain, la dimension économique n'existe pas car le référentiel est celui du risque zéro ». Cette vision n'est pas unanimement partagée ; en particulier en Suisse, où il est davantage reconnu que, les ressources économiques étant finies et les risques naturels infinis, il n'est pas possible d'atteindre le risque 0.

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



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

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

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

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

### **Les craintes – les réserves**

De façon générale il ressort que l'analyse économique devient une exigence des financeurs. Imposée « d'en haut », elle apparaît souvent, du point de vue des techniciens, comme une nouvelle contrainte. Il y a un risque que l'analyse économique ne se réduise qu'à une contrainte supplémentaire. Comme pour toute analyse chiffrée standardisée, il est potentiellement possible de faire dire ce que l'on veut à une ACB, de « tricher » sur les chiffres pour arriver absolument à une ACB positive. D'autre part, la dimension économique tend à orienter la gestion des risques en fonction des contraintes budgétaires.

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

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

### **Conclusions – Préconisations**

Globalement, l'ensemble des participants à la table ronde considère qu'il faut davantage d'éclairages économiques dans le processus de gestion des risques naturels, tout en leur laissant une juste place. Il apparaît ainsi nécessaire d'intégrer suffisamment tôt la dimension économique dans l'analyse de gestion des risques. Elle ne doit pas arriver en fin de processus comme justification a posteriori des choix, mais pénétrer les usages sur les risques en amont des choix techniques et politiques.

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

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

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

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

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

## Risques et dimension environnementale



Nuage de mots : image de la récurrence des termes employés lors des ateliers

### Constat :

Avec l’inscription du développement durable comme cadre de l’action publique, la prise en compte de l’environnement dans les politiques d’aménagement et de gestion des territoires est devenue un impératif incontournable dans les politiques de prévention des risques naturels.

### Prise en compte de l’impact environnemental des phénomènes naturels

Cette prise en compte s’est particulièrement développée depuis quelques décennies dans le domaine de la prévention des inondations, dont la Directive Inondation demande de « travailler à en réduire les conséquences négatives » notamment sur l’environnement, mais les modalités d’évaluation de ces impacts restent mal définies (« on a quelques indications, comme les ZNIEFF, mais on ne sait pas traduire ça en impact d’une crue majeure »). Cette question reste peu développée dans le domaine de la prévention contre les autres types de risques naturels, en particulier de montagne.

La question des impacts indirects des phénomènes naturels via les activités humaines a été soulevée, avec la possibilité, d’un impact environnemental majeur provoqué par effet domino (ex. Fukushima). La difficulté consiste à bien prendre en compte toute la chaîne de phénomènes naturels et technologiques pouvant générer ce type d’impacts pour rendre les installations humaines résilientes face aux phénomènes naturels, ce qui implique d’avoir des réponses à long terme, dans une conception dynamique des systèmes naturels et anthropiques.

**Points de blocage :** Au niveau technique, malgré l’attention croissante portée à cette question, il paraît difficile, sinon impossible de prévoir tous les impacts possibles. Mis à part dans le domaine de la prévention des inondations, la prise en compte de l’impact environnemental des phénomènes naturels apparaît encore marginale dans le discours et dans les pratiques des acteurs en charge de la gestion des risques naturels. Un changement culturel semble nécessaire pour qu’ils s’approprient mieux cette problématique. En termes économiques, « au niveau global, la prise en compte des impacts environnementaux est un problème de pays riche », où les ressources disponibles peuvent aussi être un facteur limitant pour évaluer et minimiser l’impact des phénomènes naturels. Par ailleurs, « on ne peut défendre une zone naturelle qui a une faible vulnérabilité car la valeur naturelle est non quantifiable ».

## Prise en compte de l'impact environnemental des mesures de prévention/protection

Parmi les inflexions récentes citons, l'intégration paysagère des ouvrages de protection se généralise (exemple: re-végétalisation après travaux), en particulier dans les secteurs les plus fréquentés où on est prêt à payer plus cher pour préserver le paysage. Cette exigence paysagère et l'image un peu sanctuarisée de la montagne qu'on « vend » aujourd'hui, peuvent conduire à la remise en cause de l'acceptabilité de certains types d'ouvrages, comme les merlons de protection (pourtant plus efficaces, plus durables et moins coûteux d'entretien que des écrans de filets pare-blocs jugés plus discrets), et il est alors nécessaire de consacrer du temps pour communiquer afin de convaincre de la plus-value de ce choix technique en terme de durabilité. Dans cette perspective, il faut intégrer les coûts d'entretien dès la conception des ouvrages, ce qui devrait permettre de favoriser les approches « vertes ». En Valais, la collaboration systématique entre bureau géologique et bureau paysager/forestier permet une bonne prise en compte du patrimoine environnemental dans les mesures de protection préconisées, en modulant le choix de la solution technique en post-décision (ex. : adaptation des filets pare blocs sur une falaise pour préserver la faune).

L'environnement n'est qu'un critère parmi d'autres à prendre en compte dans les décisions d'aménagement et de gestion des territoires. Malgré l'existence d'un cadre réglementaire contraignant, en particulier dans les zones classées, la prise en compte du patrimoine naturel reste insuffisante. Pour les acteurs de la gestion des risques naturels, les exigences environnementales réglementaires sont perçues d'abord comme une contrainte, et les outils de prévention des risques naturels sont en partie incompatibles avec les outils de protection de l'environnement.

De manière générale, si la prise en compte de l'environnement semble effective en phase projet (au stade des études), elle est beaucoup plus problématique en situation d'urgence, en particulier lorsque les interventions répondent à une demande sociale forte. La décision de faire ou de ne pas faire peut alors entraîner des situations extrêmement conflictuelles, parfois « à la limite de la crise sociale », notamment du fait de la valeur symbolique accordée au patrimoine naturel (ou culturel).

Ainsi, l'objectif de préservation de l'environnement est secondaire par rapport à l'objectif supérieur de protection des personnes, en particulier pour les élus locaux, responsables de la sécurité de leurs administrés. Cette position est particulièrement claire en Vallée d'Aoste, où « du fait de cette responsabilité, les décideurs ne peuvent pas mettre au même niveau la sûreté de leur territoire et les aspects environnementaux » et en Valais, où « si la solution préconisée est la seule possible, alors on sacrifie l'environnement ».

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

Le débat a porté sur l'opportunité ou non d'attribuer une valeur monétaire au patrimoine environnemental (faune, flore, paysage, qualité de l'eau...) pour le prendre en compte dans l'analyse économique des projets de protection, et sur les modalités de cette prise en compte (traitées aussi dans le sous-groupe « économie »). Si les participants s'accordent sur l'idée que, dans une optique de durabilité, le choix des mesures de prévention et de protection ne peut reposer uniquement sur des critères économiques, la question reste de savoir s'il faut attribuer une valeur économique à l'environnement pour l'intégrer dans les ACB, ou au contraire le prendre en compte qualitativement, en complément de l'analyse économique.

**Arguments favorables** à la monétarisation des biens environnementaux : Il est fondamental de développer l'évaluation de la valeur économique du patrimoine naturel dans les analyses coût-bénéfice, « sinon la question est biaisée » et l'évaluation économique est un bon outil pour mieux prendre en compte la valeur d'usage du patrimoine naturel. Elle peut également servir de levier « pour donner des signaux aux décideurs », dont on tiendra compte au moment de l'évaluation des projets.

**Arguments défavorables :** La pertinence d'une monétarisation des biens environnementaux se heurte aux limites des approches économiques, car « le concept de soutenabilité ne se prête pas à être mesuré avec un indicateur unique » (en référence aux conclusions de la « commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social », 2009). L'environnement fait partie des éléments non forcément monétarisables, au même titre que les aspects sociétaux ou psychologiques, qui peuvent légitimement justifier une décision non conforme aux résultats numériques d'une ACB, dans un sens comme dans l'autre. L'approche économique peut être pertinente pour estimer les coûts environnementaux liés à la pollution, mais il est contestable d'attribuer une valeur économique au patrimoine naturel ou à la vie humaine dans l'analyse économique, qui doit être vue comme partielle et partielle, et ne saurait être le seul outil utilisé pour choisir de faire ou de ne pas faire. Il faut au contraire proposer aux décideurs des stratégies plus globales, avec des priorités hiérarchisées et assumées politiquement (exemple de la 3e correction du Rhône présenté en plénière). Cela rejoint le concept de risque acceptable, qui n'est pas un concept mathématique mais relève plutôt d'un contrat social.

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

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

En France, la création des DREAL en 2009 avait pour objectif d'instaurer une approche transversale du développement durable en région en regroupant les compétences des anciennes directions régionales (équipement, industrie, environnement et risques), mais dans la pratique cette intégration n'est pas encore finalisée (interlocuteurs distincts "risques" et "environnement"). La persistance de tels cloisonnements entre différents services est également pointée dans certaines collectivités territoriales.

Dans le cadre de travaux de sécurisation de linéaires routiers en montagne, le gestionnaire de la route doit concilier l'impératif de sécurité, avec les règles en vigueur dans le champ de la protection de l'environnement, par exemple, l'interdiction de laisser tomber des rochers dans la rivière lors de purges des falaises surplombantes. Le gestionnaire exprime alors un besoin de concertation et d'une recherche de compromis avec les organismes responsables de l'environnement, qui lui imposent de se conformer strictement à la loi.

La lourdeur administrative de certaines procédures imposées par la loi sur l'eau en matière d'intervention sur les cours d'eau est aussi dénoncée au niveau communal où elle entraîne des délais importants (2-3 mois pour le dossier technique et intervention uniquement possible durant les périodes autorisées) et des surcoûts énormes, parfois pour des enjeux perçus comme mineurs. Le problème n'est donc pas la prise en compte de l'environnement en tant que tel, mais l'uniformité de prise en compte, sans regard des enjeux et des contextes particuliers.

Le rôle des groupes de pression a également été pointé, en particulier celui joué par certaines associations de protection de l'environnement qui sont structurées et disposent d'une culture juridique et d'un écho médiatique pour mettre en cause la légalité des projets ou des travaux de protection.

Pour éviter de tels contentieux, la concertation avec les institutions et associations en charge de l'environnement peut permettre de définir des procédures d'intervention éco-compatibles même en cas d'urgence (exemple d'une procédure permettant de maintenir la circulation des trains sans nuire à l'environnement).

### **Conclusions et pistes de réflexion**

Les sujets abordés ont souvent comporté des éléments relevant des dimensions économiques et sociétales, telles que l'évaluation économique du patrimoine environnemental ou les questions d'acceptabilité et de culture du

risque, débordant ainsi sur les thématiques connexes traitées dans les deux autres sous-groupes. L'interpénétration de ces problématiques plaide pour une vision intégrée de ces trois dimensions du développement durable.

Au niveau réglementaire, l'application de contraintes environnementales uniformes par rapport à des enjeux différents et l'absence de marges de manœuvres posent problème aux acteurs en charge de la gestion des risques. Aux niveaux culturel et organisationnel, le cloisonnement persistant entre les différents services en charge des risques et de l'environnement ne favorise pas une prise en compte partagée de leurs préoccupations respectives. Le challenge est de trouver des pistes de réflexions, mais aussi des pratiques permettant d'intégrer l'enjeu environnemental avec celui de la sécurité collective, leur combinaison étant une clé de l'approche durable des risques.

Il convient donc de favoriser la transversalité des approches par le rapprochement des acteurs (institutions, services, personnes) en charge de la gestion des risques et de l'environnement. En termes de gouvernance, la concertation entre acteurs est aussi la voie à suivre pour éviter les situations conflictuelles ou pour mieux les gérer.

Au niveau politique, il revient aux autorités nationales, régionales et locales de s'impliquer dans la définition de leurs propres objectifs de gestion des risques, et l'environnement doit être intégré comme élément de décision dans une stratégie globale définissant des priorités hiérarchisées.

Au niveau technique, il paraît opportun d'anticiper les phases d'urgence et de reconstruction/ restauration après crise, en définissant à l'avance des réponses utilisables « à chaud » permettant de mieux concilier les impératifs de sécurité avec la préservation de l'environnement. Parallèlement, des outils spécifiques restent à créer et/ou à diffuser auprès des acteurs opérationnels pour qu'ils s'approprient mieux les nouvelles exigences réglementaires et sociétales en matière d'évaluation et de minimisation des impacts environnementaux.

La question de la compatibilité d'échelle entre les outils actuels de gestion des risques à l'échelle locale et les enjeux environnementaux plus globaux a été très peu abordée.

## Risques et dimension sociétale



Nuage de mots : image de la récurrence des termes employés lors des ateliers

### Constat :

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

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

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

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

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

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

## Pistes de réflexions et perspectives :

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

Prenons quelques exemples discutés en atelier :

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

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

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

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

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

