

La politique publique de réduction de la vulnérabilité : son origine, son évolution, ses freins

Bruno Ledoux, cabinet Ledoux Consultants

La réduction de la vulnérabilité est, du point de vue de la doctrine nationale, l'un des piliers de la prévention des risques.

Elle est même de plus en plus présentée comme la principale alternative aux mesures structurelles (actions sur les aléas) souvent très difficiles à mettre en œuvre, pour des raisons financières, techniques ou politiques. Et de fait, il est aujourd'hui difficilement envisageable pour une collectivité de bâtir un programme de gestion des risques naturels sans y inclure cette composante, au risque sinon de ne pouvoir accéder aux financements de l'État, de l'Europe ou des autres partenaires financiers habituels comme les Départements ou les Régions. Un programme d'action de prévention des inondations (PAPI) sans ce volet est irrecevable ; il doit impérativement y figurer, au même titre que le développement de la culture du risque ou de la prise en compte du risque dans l'urbanisme.

Pourtant, c'est un volet encore balbutiant, où les expériences concrètes sont rares, un sujet qui souffre de l'absence d'une boîte à outils opérationnels et solidement établis.

En France, le développement des actions de réduction de la vulnérabilité est, initialement et encore aujourd'hui, très lié à la politique des plans de prévention des risques (PPR). Malgré l'ancienneté de cet outil (1982), ce volet n'a guère été mis en œuvre jusqu'en 1995, date à laquelle la loi Barnier a cherché à relancer la politique de prévention, notamment dans sa composante « action sur la vulnérabilité ». Les retours d'expérience des catastrophes de l'Aude

Le développement des actions de réduction de la vulnérabilité est, initialement et encore aujourd'hui, très lié à la politique des plans de prévention des risques (PPR).

(1999), du Gard (2002) ou du Rhône (2003) ont mis en évidence l'inadaptation du bâti au caractère inondable des territoires, et a contrario la possibilité de réduire – partiellement – la vulnérabilité par des mesures adéquates. Le ministère de l'écologie a donc attaché une importance croissante à ce sujet, en publiant régulièrement des documents techniques, en incitant très fortement les services instructeurs des PPR à renforcer les règlements avec des mesures de ce type, en réalisant des

retours d'expérience. Parallèlement, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit Fonds Barnier) a progressivement élargi son champ d'intervention aux mesures de réduction de la vulnérabilité, qu'il s'agisse d'études préalables ou de travaux. Si la politique publique de réduction de la vulnérabilité a d'abord porté sur les risques naturels, la création des PPR technologiques a également introduit cette préoccupation vis-à-vis des risques générés par certaines industries.

Les programmes de réduction de la vulnérabilité sont peu nombreux et l'on reste encore largement au stade de l'expérimentation

Malgré tous ces efforts, les programmes de réduction de la vulnérabilité sont peu nombreux et l'on reste encore largement au stade de l'expérimentation. Les opérations les plus avancées et les plus exemplaires (ALABRI sur le bassin des Gardons, OPAH de l'agglomération orléanaise...) peinent à passer de l'étape des diagnostics à celle des travaux. Ces quelques programmes portent avant tout sur le logement. Ils sont encore plus rares sur d'autres enjeux, comme

les entreprises (bassin de la Loire avec l'Etablissement Public Loire), les réseaux ou les équipements publics.

A quoi peut-on attribuer la modestie de ces initiatives ? Les freins au développement d'une politique publique de réduction des vulnérabilités aux risques, naturels ou technologiques, sont nombreux et peut-être encore imparfaitement identifiés.

La réduction de la vulnérabilité, que celle-ci vise les logements, les entre-

prises, les équipements publics ou tout autre enjeu, relève d'un champ de compétences qui dépasse largement les acteurs traditionnels de la gestion des risques. Le cas du risque inondation est à ce titre particulièrement illustratif. Les acteurs qui cherchent à faire émerger et à développer des programmes de réduction de la vulnérabilité aux inondations sont principalement des acteurs de la gestion des hydrosystèmes (syndicats de rivière et EPTB). Or la réduction de la vulnérabilité des logements nécessite de mobiliser aussi, et peut-être avant tout, les acteurs des politiques du logement. Le raisonnement vaut pour les enjeux entreprises ou réseaux. La nécessité de mobiliser plusieurs administrations, de rapprocher le monde du risque du monde de l'aménagement du territoire, du développement économique, de l'urbanisme..., constitue en soi une première difficulté. Mais ce **travail partenarial**, indispensable, n'est pas non plus la garantie d'une parfaite réussite. Sur l'agglomération d'Orléans, l'opération est portée par un partenariat étroit entre les compétences risques et les compétences habitat, et pourtant les travaux chez les particuliers se font au compte-goutte.

Car une autre difficulté tient à **la question du temps** : l'injonction à adopter des mesures de réduction de la vulnérabilité

rapidement – le PPR impose un délai de 5 ans à compter de la date d'approbation, parfois moins pour certaines mesures – se heurte à la difficulté pour un propriétaire de réaliser certains travaux lourds (revoir le réseau électrique par exemple) en dehors de l'opportunité de travaux de réhabilitation de son logement.

Une troisième difficulté réside dans **l'insuffisance d'un référentiel technique pointu, exhaustif, normalisé**. Le tout récent « Référentiel de travaux de prévention du risque d'inondation dans l'habitat existant » est venu fort opportunément compléter et enrichir des guides préexistants sur le thème du logement. Mais on attend des documents techniques équivalents pour bien d'autres enjeux. D'une façon générale, la recherche sur les techniques constructives vis-à-vis du risque inondation est quasiment inexistante. Comme si le principe de la non construction en zone inondable (et de la construction au-dessus des plus hautes eaux pour les secteurs d'aléa faible) avait figé toute velléité de recherche sur ce thème.

Une dernière difficulté à mentionner concerne **l'absence d'argumentaire économique** relatif à l'intérêt d'adopter des mesures de réduction de

la vulnérabilité : quel retour sur investissement peut-on attendre de telle ou telle mesure ? Quels coûts de dommage évite-t-on réellement ? La difficulté à mobiliser les acteurs locaux, et tout particulièrement les élus, pour qu'ils s'engagent dans des programmes de réduction de la vulnérabilité tient pour partie à la faiblesse de l'argument économique.

Mais elle tient aussi plus largement à la difficulté de poser un diagnostic pertinent à l'échelle des territoires exposés, pour apprécier « par où » il serait le plus utile – pour réduire significativement le risque – de commencer (les logements, les entreprises, les réseaux, les équipements publics...)?

L'introduction il y a presque 30 ans de la question de la vulnérabilité a eu l'immense mérite d'accélérer la transition entre une approche centrée sur la réponse technique et une réelle gestion intégrée, dans laquelle les actions sur la vulnérabilité ont une place essentielle. Il reste pourtant un énorme effort à faire : il faut multiplier les expérimentations, mobiliser tous les acteurs concernés sur les territoires à risque et favoriser la recherche-développement.



Bruno LEDOUX publie la Lettre MEANDRE : l'expertise documentaire au service de la prévention des risques inondations et littoraux (ledoux.consultants@orange.fr)

En matière de gestion du risque inondation, et dans la profusion des publications, des textes réglementaires et des expériences locales, la Lettre MEANDRE propose chaque mois une sélection généreusement commentée de ce qui, aux yeux d'un expert du domaine, constitue l' incontournable. Ainsi savez-vous ce qui est paru et quels sont les projets importants en cours. En plus, chaque publication ou projet est replacé dans son contexte : qu'est-ce qui a déjà été publié, qu'est-ce qui a déjà été fait d'exemplaire. A vous ensuite d'aller ou non plus loin, via les liens et les contacts proposés.