

ÉCRIRE LE RISQUE

**Cartographie du danger
et transformations de l'action publique
dans la prévention des inondations**



**Volume I : rapport de synthèse
Jean-Pierre Le Bourhis - Cyril Bayet
décembre 2002**

La recherche à l'origine de ce texte n'aurait pas été possible sans l'aide des nombreuses personnes qui ont bien voulu nous accorder leur temps et leur attention : agents des services de l'État et des collectivités territoriales, techniciens des bureaux d'études, membres d'associations ou particuliers concernés par la prévention des inondations.

Qu'ils en soient ici remerciés.

Ce rapport a été réalisé dans le cadre du GIP-Hydrosystèmes, programme "Risque inondation". Il a bénéficié du soutien du service de la recherche du Ministère de l'Environnement, Direction des Études Économiques et de l'Évaluation Environnementale (D4E). Pour plus d'information sur les orientations et les travaux du programme "Risque inondation" :

<http://www.oieau.fr/hydrosys/gip-prin.htm>

Les analyses et les recommandations livrées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement celles des institutions précitées et relèvent uniquement de la responsabilité des auteurs.

*Toutes remarques ou commentaires peuvent être envoyés à :
lebourhis@hotmail.com ou cyrilbayet@hotmail.com*

Résumé

Le présent rapport étudie le rôle des cartes des risques naturels dans la prévention des inondations en France. Il porte en particulier sur leur mobilisation dans la politique réglementaire lancée en 1994 et généralisée par la loi du 2 février 1995, portant création des PPR (Plans de Prévention des Risques).

La recherche empirique a été menée sur trois terrains (Bouches-du-Rhône, vallée de l'Oise et Isère) présentant des situations contrastées aux plans géographique (inondations de plaine, crues torrentielles et phénomènes de montagne) et administratif (cours d'eaux domaniaux et non domaniaux). Dans chaque cas, elle a visé à reconstituer l'historique de l'action publique de lutte contre les inondations et les réseaux d'acteurs intervenants ; à mettre en lumière la stratégie départementale d'application de la nouvelle politique à partir de 1994-1995 ; à décrire les effets de ces choix sur la structure de mise en œuvre, les outils de visualisation du danger d'inondation (mesure et description des phénomènes) et sur les politiques conduites localement.

Les données recueillies montrent une étroite imbrication entre les trois éléments suivants : la configuration des réseaux d'action publique en charge de la lutte contre les inondations, qui associent État et collectivités territoriales ; le choix départemental de mise en œuvre de la politique réglementaire ; les modalités de l'usage de la "cartographie officielle" du danger d'inondation comme base de l'action réglementaire.

Malgré des divergences initiales dans les stratégies d'application (en continuité, dans l'Isère, avec les pratiques réglementaires antérieures ; en rupture avec celles-ci, dans les deux autres cas), la cartographie réglementaire s'impose progressivement comme le descripteur officiel du danger d'inondation et comme le pivot des politiques de prévention. Le caractère gradué et incrémental de cette évolution s'explique par la nécessaire réorientation négociée des réseaux d'action publique concernés et par la construction parallèle d'un instrument homogène et unifié de visualisation du danger (par standardisation des méthodologies et des pratiques de représentation).

Summary

This report investigates the role of flood prevention cartography in France. It focuses on the effects of maps on a regulatory policy initiated in 1994 and reinforced in 1995 by a national law, instituting guidelines for localised Flood Prevention Plans ("Plans de prévention des risques").

The field inquiry has been conducted in three areas (Bouches-du-Rhône, Oise Valley, Isère) which contrast geographically (floods, flash floods and mountain hazards) and administratively (state and non-state rivers).

In each case, data has been gathered in order to document the history of each area's flood prevention policies and describe their relevant policy networks ; to shed light on the local strategies selected to carry out the 1994-1995 regulatory policy ; to depict the consequences on the local implementation and evaluation structures (including visualization tools, which measure and represent graphically the natural phenomenon).

The data proves a close interaction between the following elements : policy networks connecting central and local authorities, the position adopted at the "département" level concerning local implementation strategy and the way official flood hazard cartography has been defined and mobilized for regulatory purposes.

The implementation appears initially quite divergent. In the Isere case, the strategy maintains continuity with previous regulatory practices. In the two other cases, the official approach breaks with past practices abruptly. However, the regulatory cartography tends in the three cases to be considered more and more as the official description of the flood hazard and the main axis of the prevention policy. This evolution is incremental and slow due to the necessity to negotiate an unified and unvarying visualization tool through multiple reorganised networks.

Table des matières

INTRODUCTION	4
L'état des connaissances	6
Problématique	11
Inclure dans l'analyse l'instrument de visualisation du danger.....	12
Modéliser la structure et le processus de mise en œuvre.....	14
Objet de recherche : la cartographie réglementaire du risque (1994 - 2000)	18
Présentation et plan des monographies	19
LOCALISATION DES ÉTUDES DE CAS	20
SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE	22
La configuration des réseaux d'action publique et le mode prédominant de traitement du problème inondation	22
Les relais de l'action publique au plan local.....	25
Le processus de traduction des nouvelles orientations en matière de danger	30
L'état provisoire du jeu local et de la cartographie réglementaire du risque naturel.....	33
Synthèse générale : mécanismes et conditions de l'écriture du risque	37
CONCLUSION GÉNÉRALE	43
Recommandations pratiques	45
BIBLIOGRAPHIE	48
RÉSUMÉ DU RAPPORT	52
ANNEXE 1 : OPÉRATIONS D'INSCRIPTION DU DANGER D'INONDATION	58
ANNEXE 2 : SIGLES ET ABBRÉVIATIONS	2

Introduction

Une tension paradoxale traverse le discours public sur les inondations, qui oscille entre un accord consensuel sur l'importance du problème et des controverses persistantes sur ses modes de résolution. Sur le premier versant, l'inondation et ses conséquences constituent pour tous les commentateurs un problème public à part entière, au sens que donnent à ce terme les analystes des politiques publiques¹. La plupart des opinions s'alignent sur des constats d'évidence, qui cimentent le consensus : le chiffrage des conséquences économiques, sociales pour la collectivité de l'inondation ; le rappel des catastrophes passées ayant marqué la mémoire collective par le biais des images médiatiques qu'elles ont produit (Nîmes, Vaison-la-Romaine au tournant des années quatre-vingt-dix, plus récemment La Somme ou de nouveau le sud la France) ; l'évocation des sinistres futurs qui menacent les grands centres urbains². Ainsi les points de vue convergent pour faire de l'inondation une affaire collective : situé bien au-delà de la sphère individuelle, le phénomène catastrophique exige la mobilisation des ressources publiques.

Dans le même temps, les critiques s'accumulent quant à la productivité de cet effort et face à la modestie de ses résultats. Ce n'est pas tant la volonté d'agir des acteurs publics qui est en cause que l'efficacité et la cohérence de leurs interventions. Le domaine constitue en effet un secteur traditionnel d'intervention de l'État, aujourd'hui relayé par les acteurs territoriaux et il fait l'objet d'investissements conséquents. L'action publique attaque en outre le problème sous différents angles : elle vise habituellement à protéger les lieux habités par des équipements (digues et barrages), mais aussi à prévenir les dommages par différents moyens d'alerte et d'information des populations. Elle s'efforce enfin d'éloigner celles-ci des territoires inondables par un système de zonage réglementaire³.

Toutes ces formes d'intervention font l'objet de critiques, de nature et d'intensité diverses⁴. Elles soulignent dans leur ensemble les limites des actions de régulation publique, les lenteurs et la disparité dans la mise en œuvre des principales procédures, et plus généralement la faible influence de ces interventions sur les pratiques⁵. Ce

¹ - C'est-à-dire un problème qui est construit et perçu socialement comme échappant à la sphère de l'individuel et du privé et exigeant donc une intervention publique. Voir Joseph R. Gusfield, *Contested meanings. The construction of alcohol problems*, University of Wisconsin Press, 1996.

² - Récemment encore, une série d'articles et de numéros spéciaux a rappelé le danger couru par l'agglomération parisienne en cas de crue centennale. Voir parmi d'autres *La Croix*, samedi 23 novembre 2002, numéro spécial sur les inondations.

³ - De nombreux rapports parlementaires offrent une information détaillée et à jour sur ces modes d'interventions. Voir R. Galley, J. Fleury, *Rapport sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles*, n°3386, Assemblée nationale, 14 novembre 2001. Concernant les aspects institutionnels de cette politique et son évolution initiale, voir (Gilbert et Decrop, 1993).

⁴ Les rapports précités présentent également des diagnostics très complets de l'action de l'Etat et des collectivités locales. Voir en particulier le rapport de la Cour des Comptes, publié en 1999 sur le sujet.

⁵ Cf. l'analyse des PER comme "cinglant échec" dans l'ouvrage du CREDECO consacré à la mise en œuvre de cette procédure (P.-P. Danna in G. Martin, 1994 : 63).

constat des dysfonctionnements de la politique de lutte contre les inondations est réitéré de façon régulière lors de la survenue de nouvelles inondations.

Pour expliquer ces carences de l'action publique, les commentaires mettent communément en avant le manque de volonté politique, face notamment aux intérêts liés à la propriété privée, la faiblesse des édiles locaux ou des représentants de l'État, ou simplement l'inconscience ou l'ignorance des populations, mal informées ou mal éduquées en matière de risque (absence d'une "*culture du risque*" devenue plus "*conscience du risque*"). Outre la "*sensibilisation*" nécessaire des habitants à l'existence du danger, la solution serait "*d'appliquer la réglementation existante*"⁶ et lutter pour cela, au premier chef, contre l'impéritie des pouvoirs publics.

Ces diagnostics nourrissent l'indignation et l'incompréhension publique, face à l'urgence d'une réponse et à l'impuissance supposée des autorités. Dans les documents officiels et les réflexions de l'administration sur ces propres pratiques, l'inobservation des dispositions réglementaires provoque étonnement et condamnations⁷. Dès lors, le débat bute et revient répétitivement sur les mêmes questions, renouvelées sous différents formats : pourquoi la loi n'est-elle pas appliquée plus rigoureusement ? Et, plus concrètement, pourquoi autorise-t-on des populations et des activités à venir s'installer dans des zones que l'on sait inondables ?

Pourtant, dans leur formulation même, ces questionnements apparaissent peu satisfaisants, si l'on souhaite comprendre la logique des actions menées et leurs suites. En sollicitant le registre de la moralité (le courage, la volonté rigoureuse, l'altruisme) ou de l'irrationalité (l'ignorance des "*réalités*") elles court-circuitent en effet ce qui apparaît à l'évidence comme un système organisationnel complexe.

Pour éviter la mise en cause tautologique de l'inaction ou de la "*sclérose administrative*", il faut d'abord reprendre les termes de la question et les formuler différemment. Plutôt que de s'interroger sur les motivations des responsables publics ou l'inconscient des populations, on doit placer au centre de l'attention le processus concret d'application des dispositions réglementaires. De même, la logique des controverses qu'engendre l'action publique doit être analysée. Pour cela on peut s'appuyer sur les données et les réflexions préexistantes, avant de développer le jeu d'hypothèses plus spécifique sur lequel repose cette recherche.

⁶ Renaud Vié le Sage (ancien Délégué aux risques majeurs), développe en particulier ce discours sur la non-application de la loi de 1982, des PER, accusant la faiblesse des maires (soucieux ne pas dévaluer le prix des terrains) et la faiblesse des préfets (qu'un décret du 3 mai 1984 autorise pourtant à imposer un PER). En son temps, H. Tazieff, avait aussi pu mettre en accusation les promoteurs corrompus et les représentants politiques : voir son article dans "Catastrophes naturelles. Risque et prévention", *Aménagement et nature*, n°90, été 1988, p.2-6.

⁷ Voir les différents rapports de l'Inspection Générale de l'Environnement (IGE, 1999), notamment ceux sur les crues de l'Aude (<http://www.environnement.gouv.fr/dossiers/risques/inondation/cruces-aude-1999-rapports.htm>) et d'autres consultables sur le site du Ministère de l'Ecologie et du Développement durable. Voir aussi le rapport de l'Instance Bourrelier, publié à la documentation française (Bourrelier, 1997) : ainsi que différents colloques, dont celui de l'association des Etablissements publics territoriaux de Bassin (EPTB, 1999) consultable à l'adresse <http://www.eptb.asso.fr/fichiers/Cr230699.htm>

L'état des connaissances sur les problèmes de la politique réglementaire en matière d'inondation

La question des défaillances de la politique réglementaire a fait l'objet de diagnostics d'origine institutionnelle et d'une abondante littérature spécialisée, dont il est utile de recenser les principaux acquis avant d'exposer les domaines où se signale un manque de connaissance et où le questionnement problématique doit être approfondi.

■ Au plan institutionnel, les documents officiels d'évaluation constituent une source conséquente d'observations empiriques⁸. Bien qu'il s'agisse de données parfois éparses et d'analyses à visée prescriptive, l'information livrée offre l'avantage de saisir l'action réglementaire dans ses modalités concrètes et d'éclairer les situations territoriales de mise en œuvre. De façon synthétique, les difficultés rencontrées peuvent se regrouper sous quatre rubriques :

■ L'action réglementaire en matière de prévention des inondations apparaît d'abord caractérisée par **le poids des enjeux politiques et sociaux** qui y sont attachés. Du fait des oppositions qu'elle peut susciter, parmi les acteurs publics et dans la population, elle est coûteuse à mettre en œuvre. Comme le note un maire, également coauteur d'un rapport parlementaire sur la question : "*L'application de la réglementation fait partie des dossiers qui ne sont pas toujours faciles [pour un maire] Cela aboutit à faire des centaines de mécontents, je crois qu'il ne faut pas se le cacher*" (T. Mariani ; EPTB, 1999)

Si la question réglementaire est si épineuse, c'est qu'elle suppose de trancher entre des intérêts à la fois cruciaux et concurrents. Fixer un niveau de risque officiel dans une commune revient à redistribuer les zones de constructibilité et d'inconstructibilité sur son territoire et suppose donc un "*délicat arbitrage*" (pour reprendre une formule du même intervenant ; Mathiot, 1994) : la sécurité des personnes est certes en jeu, mais aussi la valeur de leur patrimoine immobilier, nécessairement déprécié, et parfois la rentabilité d'une activité économique vitale pour la commune. Dans les deux cas les enjeux pour la puissance publique sont considérables : d'un côté il faut éviter la mise en danger de la vie d'autrui, de l'autre, l'atteinte au droit de propriété et les pertes d'emploi. La dimension politique est également très présente dans la mesure où produire un règlement décrivant le danger détermine ce qui, après le sinistre, relèvera de la prise en charge individuelle ou, à l'inverse, de la "*solidarité nationale*". Enfin, dans un registre plus institutionnel, l'intervention réglementaire suppose de faire le choix durable d'une politique favorisant la limitation ou l'interdiction des constructions en zone inondable. Outre les conséquences sur la valeur des terrains riverains, cette option est source de conflits en ce qu'elle vient contrarier des politiques de protection par les équipements (barrages, levées, digues) toujours promues activement par d'autres responsables publics⁹ ou de la population elle-même.

⁸ Cf. les rapports déjà cités : les rapports de l'inspection générale de l'environnement sont très riches de ce point de vue (IGE, 1999 et autres années) mais aussi les travaux parlementaires (Galley, 2001 ; Mariani, 1994) et évidemment (Bourrellier, 1997)

⁹ Voir les interventions de J. Oudin en faveur d'une "politique d'investissement" (EPTB, 1999) et le rapport de la Cour des Comptes. on retrouve la même position, antérieurement, défendue par Jean Royer, alors Maire de Tours et président de l'EPALA souhaitant éviter "l'élimination de toute vie humaine dans les vallées" résultat d'une politique purement réglementaire "édicte des prescriptions impossibles à respecter" (Mathiot, 1994)

▪ Les diagnostics institutionnels mettent aussi l'accent sur **l'insuffisance de la base de connaissance** devant fonder la décision réglementaire, ce qui rend les arbitrages précités d'autant plus difficiles à rendre¹⁰. Unanimes sur ce point, les techniciens et les fonctionnaires soulignent la faiblesse des données et des études hydrauliques, la forte dispersion des connaissances, et l'hétérogénéité des stocks de savoirs disponibles au plan local. Les études dites "*globales*" diffèrent entre elles et portent souvent l'empreinte de l'institution qui les a commandées¹¹. Les savoirs fondamentaux sont divisés selon des lignes de clivages professionnelles ou disciplinaires (hydraulique, hydrologie, hydrogéologie, météorologie, etc.), en l'absence de toute structure de coordination¹². Enfin, si la compréhension des mécanismes fondamentaux est considérée comme "*relativement importante*" (Givone, in Galley, 2001), la modélisation des phénomènes réels rencontre des difficultés qui apparaissent insurmontables jusques dans le long terme. La rareté et la singularité des événements inondants, en particulier dans leurs manifestations extrêmes, l'échelle territorialement vaste nécessaire au calcul, en même temps que la multiplicité des déterminations très locales, rendent leur mesure extrêmement précaire et ne permettent pas une quantification sérieuse¹³.

▪ Plusieurs constats pointent les difficultés que crée **l'éloignement entre les lieux de formulation et de mise en application** de la politique réglementaire. La "*volonté du législateur*" doit, dans ce domaine plus que dans tout autre, être interprétée et retraduite, éventuellement complétée, puisqu'elle se confronte nécessairement à un territoire, à ses spécificités et à certains contextes imprévus. Les objectifs centraux doivent être adaptés aux caractères géographiques, climatiques mais aussi culturels de l'espace local, ce qui inclue les pratiques de la population vis-à-vis des inondations. Ainsi, la définition des critères de danger varie selon le type de crue (torrentielle ou en plaine) et la nature de l'espace concerné (rural, urbain, périurbain), ce qui s'oppose à la formulation d'une règle standardisée valable en tout point du territoire¹⁴. Les dispositions constructives sont également liées au type d'habitation et aux pratiques traditionnelles en la matière. Surtout, l'action réglementaire ne peut éviter de s'ajuster aux spécificités locales dans la mesure où sa légitimité en dépend dans un domaine de régulation fortement lié aux politiques d'urbanisme. Les évaluations menées aboutissent au constat qu'un règlement de ce type peine à s'imposer par la seule force du droit, tel qu'il est énoncé par l'État¹⁵.

▪ Enfin, l'exécution parfois défailante des actes réglementaires apparaît fortement liée à **une structure de mise en œuvre enchevêtrée**. La configuration des services en charge de l'application se caractérise en effet par sa complexité et en parallèle, par la

¹⁰ Nous n'abordons pas ici la questions des évaluations socio-économiques des conséquences, objet de constats encore plus défavorables.

¹¹ - IGE, *Mission d'expertise en Bretagne*, juin 2001, pages 57-61.

¹² - Sur la dynamique complexe de ces nombreux éléments et pluralité des éléments intervenants et leur dynamique : matériaux, écosystèmes, aménagements humains etc. (Kert, 1994)

¹³ - Une inondation couvre en effet de plusieurs centaines à plusieurs milliers de kilomètres carrés, où la " diversité considérable de paysages, de cultures, de phénomènes locaux" engendre une "complexité hydraulique (...) qui intègre aussi un grand nombre d'éléments sociaux, économiques, humains" (Givone in Galley, 2001)

¹⁴ - La différence d'approche induite par les caractéristiques propres aux crues fluviales et aux crues torrentielles interdit d'élaborer une règle uniforme applicable à l'ensemble du territoire sous la forme d'une interdiction de construction dans les zones susceptibles d'être inondées". (Mathiot, 1994).

¹⁵ - C'est une des principales conclusions de (Galley, 2001) , qui y revient de façon répétitive.

faiblesse des instances de coordination et de leurs moyens propres. Les rapports accumulent les observations relatives à la dispersion de l'action publique dans ce domaine, à l'échelon central comme sur le terrain et aux conflits de prérogatives qui en résultent¹⁶. Ce sont ainsi cinq départements ministériels qui sont concernés et autant de services déconcentrés : Agriculture, Équipement, Environnement, Intérieur, Industrie. Chacun défend par ailleurs des objectifs et des intérêts propres, liés soit à sa mission en matière de prévention des inondations, soit aux politiques qu'il mène par ailleurs. La coordination entre ces intervenants est mal assurée dans la mesure où les acteurs en charge occupent une position subalterne : la Délégation aux risques majeurs (DRM), rattachée au Ministère de l'Environnement, est une simple sous-direction d'administration centrale et manque de la légitimité nécessaire pour dialoguer avec les grands ministères concernés. À l'échelon local, les DIREN (Directions Régionales de l'Environnement) ne disposent pas des effectifs suffisants et souffrent des moyens limités qui leur sont confiés. De façon plus générale, ces acteurs administratifs spécialisés ne bénéficient pas d'arbitrages positifs et de réels soutiens (en matière budgétaire ou politique) sinon de façon irrégulière au moment des périodes de crise.

■ Ce diagnostic à grands traits, tiré des rapports officiels peut être utilement complété par les apports de la recherche menée sur les politiques dans ce domaine. Depuis presque deux décennies la compréhension des processus à l'œuvre a été approfondie par de nombreuses réflexions, venant d'horizons disciplinaires divers. L'ensemble de ces travaux est trop considérable pour que l'on puisse en offrir un résumé fidèle ici¹⁷. On présentera simplement ici les analyses ayant apporté des contributions importantes aux questions centrales abordées ci-dessus.

■ La **compréhension des enjeux** liés à la fixation d'un risque réglementaire a tout d'abord bénéficié des apports de l'analyse des politiques publiques appliquée à cette question. En rupture avec les réflexions ordinaires, J.-G Padioleau a en particulier mis en lumière la possibilité d'évaluations positives comme négatives en matière d'événements à risque (Padioleau, 1999 : 113), ceux-ci n'étant donc pas nécessairement ou systématiquement une menace à combattre ou une nuisance à éradiquer¹⁸. Comme il le souligne, cette nature dualiste emporte l'éventualité de bénéfices, qui se signale dans des expressions comme "*savoir prendre des risques*".

Ainsi parier, plus ou moins consciemment, sur la non-survenue d'un événement, c'est faire l'économie du coût de la prévention et de la précaution au plan matériel comme psychologique. De même, l'indifférence vis-à-vis d'un événement potentiellement dangereux peut s'interpréter comme le choix de "*concrétiser des valeurs supérieures aux coûts des incertitudes opérationnelles*" (id. : 103), tel que l'attachement à un

¹⁶ - Les activités réglementaires ne font ici qu'exemplifier une tendance plus large dans toute l'action publique sur les événements dangereux, dont la dispersion est patente.

¹⁷ - Une bibliographie récente sur le thème des inondations a été élaborée par une équipe de géographe, que l'on peut consulter à l'adresse suivante : . Celle-ci ne porte cependant que sur le domaine français.

¹⁸ - La définition plus complète que donne Padioleau des situation à risque développe cette intuition : celui-ci " correspond à des expériences d'estimations de la venue de phénomènes futurs désirables ou indésirables, attribués à des causes ou des responsabilités, et susceptibles de produire des conséquences souhaitables ou préjudiciables" (J.-G. Padioleau, 1999 : 111)

certain mode de vie ou à une tradition locale¹⁹. Dès lors, la question de l'intervention *publique* ne se pose que lorsque les coûts à assumer en cas de survenue de l'événement sont définis socialement comme *collectifs*: le comportement individuel est alors susceptible d'être requalifié en tant que composante d'un problème public et à ce titre objet d'une régulation légitime²⁰.

Plus généralement, cette transition entre prise en charge privée et traitement public a été l'objet d'étude privilégié par les analyses portant sur la construction des problèmes publics²¹. Les études s'inspirant de cette grille d'analyse traitent le "*risque collectif*" comme un "*danger qui a pris forme dans des controverses (...) et qui progressivement s'est imposé comme problème touchant la collectivité*" (C. Gilbert, 1998). Un tel cadre théorique permet de prendre en compte les intérêts en présence et de les analyser comme autant de composantes d'un jeu local, associant acteurs et organisations, dotés de ressources différenciées. Les échanges à l'intérieur de ce jeu décident de la nature plus ou moins collective d'un danger²². Une conséquence importante de cette approche est de rendre possible l'étude empirique de ces intérêts mobilisés autour de la définition du risque collectif, ceux-ci n'étant pas disqualifiés dès l'origine comme particuliers, égoïstes ou locaux.

▪ **La place des savoirs technico-scientifiques** dans la prise de décision a également fait l'objet d'analyses dans la littérature spécialisée. Les chercheurs ont très tôt fait le constat du caractère crucial des "*notions d'objectivité, de subjectivité, et d'objectivation*" (Fabiani et Theys, 1987 : 4) dans les questions relatives au risque. A contrario de ce que véhicule l'idée de calcul et de détermination objective, l'histoire du "*risque*" montre l'évolution du caractère acceptable ou inacceptable de l'exposition à un danger (id : 8). Ce recadrage historique a amené à relativiser la prétention à traiter objectivement et scientifiquement ce problème. L'idée de fonder une politique sur une base uniquement rationnelle a été dès lors remise en cause, en même temps que le lien supposé entre accroissement du savoir et amélioration de la décision²³. Dans le même sens, des recherches ont mis à jour l'incertitude inhérente à ces savoirs et la nécessaire intervention de critères de choix non-techniques dans la fixation des niveaux de risques (nature de l'aléa de référence, conventions de mesure et de représentation, par exemple). Dès lors, l'objectivité revendiquée par les experts pouvait être vue comme un "*mirage hypnotisant*" (Roqueplo, 1987 : 81), remplissant souvent une fonction légitimatrice²⁴. Dans ce cadre, la question pertinente pour la recherche n'est plus celle des connaissances à développer en vue de fonder une bonne décision, mais celle du

¹⁹ - On pense, parmi de nombreux autres exemples, à la relation complexe qu'entretiennent les populations du Vaucluse avec le Vidourle, qui inonde et détruit régulièrement une partie de la ville. Voir à ce propos le bel article "Lettres de leur Moulin", Le Monde, 11 décembre 2002

²⁰ - La transition peut s'opérer dans l'autre sens. Certains auteurs utilisent le terme de risque "*individuellement endogénisable*" ou "*risque privé*" pour traduire ce retour vers à l'individu de la responsabilité et de la charge du problème. Voir V. Munier, in (Bourrelier, 1997 : 576)

²¹ - Voir en particulier Gusfield, op. cit. et D. A. Rochefort, R. W. Cobb, The politics of problem definition. *Shaping the policy agenda*, Topeka, University Press of Kansas, 1994.

²² - Voir (Birkland, 1997) qui s'inscrit dans cette approche, tout en se concentrant sur l'impact des événements graves comme catalyseurs ("*focusing events*")

²³ - A titre d'illustration cette formulation d'un rapport parlementaire (Galley, 2001 :): "*Il est facile de comprendre que l'on ne peut fonder une politique de prévention des risques assise sur la culture du risque que sur une connaissance parfaite des zones potentiellement concernées*" (soulignement ajouté)

²⁴ - Philippe Roqueplo voit aussi dans la "*thèse de l'objectivité du risque (comme) une position idéologique destinée à asseoir l'autorité sociale des experts*" (id. : 81)

rôle politique de ce savoir technico-scientifique et du contrôle des marges d'incertitudes qu'il intègre.

▪ Un autre apport notable des analyses sur les politiques des risques touche à **l'influence des facteurs locaux dans les processus de définition des niveaux de risques**. En portant attention aux interactions à base territoriale, les travaux menés ont montré l'existence de configurations hétérogènes, rassemblant acteurs publics et privés, et au sein desquelles se met en œuvre la politique réglementaire²⁵. Dans ces approches, la production de la référence est vue comme le résultat d'une gestion "pragmatique" des situations (Dourlens, 1994), faisant prévaloir une fixation "négociée (ou territorialisée)" du danger de référence (Decrop, 1998 : 83). On retrouve par ailleurs des conclusions similaires dans les ouvrages de juristes, introduisant l'idée d'un "risque socialisé" sur la base d'observations empiriques (Danna, in Martin, 1994 : 71), ou de sociologues décrivant les "arrangements négociés" dont sont l'objet les prescriptions réglementaires (Rétière, 1998). Suite à ces recherches, l'idée d'une "négociation du risque" tend à s'imposer comme un objet d'étude légitime, sinon une réalité admise par tous les acteurs institutionnels²⁶.

▪ Peu de travaux par contre ont réellement approfondi **la question des moyens et des coûts des actions publiques** engagées contre les inondations et surtout des arbitrages qui fixent le champ et la capacité d'intervention de la politique du risque. Seule la littérature d'origine anglo-saxonne aborde cet aspect, en adoptant un angle d'approche plus général que celui des évaluations institutionnelles. Ce corpus privilégie d'abord le *social engineering*, en recensant les obstacles aux programmes de planification des risques : faible coordination des organisations publiques concernées et des groupes d'intérêts, manque de moyens administratifs, financiers et techniques, insuffisance d'entrepreneurs politiques locaux, résistance des "publics cibles" aux mesures contraignant l'usage des sols²⁷.

À cette réserve près, les éclairages empiriques et analytiques que l'on a présentés s'étaient et convergent dans une même direction. Depuis une décennie, ils ont permis d'opérer un déplacement important de la réflexion sur l'action publique réglementaire en matière d'inondation. Les difficultés rencontrées sont de moins en moins interprétées comme des oppositions locales, sur le mode du NIMBY, contestant un niveau de danger objectif et légitime à partir d'intérêts particuliers. Au contraire, l'accent est de plus en plus mis sur l'ajustement engendré localement, entre définitions controversées du danger, sous la forme d'un niveau de risque, dit "acceptable".

▪ Les processus concrets participant à la formation de ce contenu demeurent cependant peu explorés et mal connus. La compréhension des mécanismes entrant dans l'exécution des politiques réglementaires est insuffisante de ce point de vue.

²⁵ - On retrouve là d'ailleurs l'écho d'analyses développées dans le domaine des politiques publiques, s'intéressant à la "co-production" des politiques au plan local (Hanf, 1993) et de façon plus générale toute les réflexions portant sur la mise en œuvre de l'action publique (Mény, Thoenig, 1989 : 233-286), (Muller, Surel, 1998 : 79-100).

²⁶ - Voir (Gilbert, 1999 :) qui parle de "banalisation" à ce propos

²⁷ - Notamment R. S. Olson, D. C. Nilson, "Public policy analysis and hazards research : natural complements", *Social Science Journal*, vol.19, n°1, january 1982 ; P. May, W. Williams *Disaster Policy Implementation. Managing Programs under Shared Governance*, New-York : Plenum Press, 1986 ; P. R. Berke, T. Beatley, *Planning for Earthquakes. Risk, Politics and Policy*, Baltimore : John Hopkins, 1992).

Les différentes analyses menées signalent ou indiquent l'importance de ce questionnement mais n'apportent pas d'éclairage supplémentaire. Le diagnostic de l'échec des Plans d'Expositions aux Risques (Martin, 1994) laisse dans l'ombre cet aspect, malgré la description fine des pratiques locales qui y est livrée : si la loi, imposant le document réglementaire et régalien semble agir comme "*une "vigoureuse pédagogie du risque"*", rien n'indique comment celle-ci opère et dans quelles circonstances (Danna, in Martin, 1994 : 63). De même le fonctionnement concret des "*scènes locales du risque*" demeure obscur, beaucoup d'accords semblent se construire hors de ces lieux, souvent à "*bas bruit*", donc loin du regard public mais aussi de celui des chercheurs (Vidal-Naquet, Decrop, 1998). Pour un autre auteur, s'il est précisé que la définition du risque s'opère, dans un équilibre "*pragmatique*" entre "*besoin d'objectivité (...) et reconnaissance du caractère contingent et socialement qualifié des décisions*" (Dourlens : 1994 : 44), rien ne vient indiquer comment se déroulent ces échanges entre décideurs et scientifiques ou techniciens, et sur quels types de décisions elles débouchent.

Les modèles explicatifs proposés présentent donc une même carence : si les positions et les argumentaires dans le débat sur le risque ont été souvent décrits, la dynamique de leur évolution et plus largement du changement reste mal comprise, comme le pointent d'ailleurs à l'occasion certains intervenants institutionnels et certains analystes²⁸. Il reste donc à comprendre plus finement ces échanges engagés autour du danger collectif, tout autant que l'évolution et la stabilisation des situations de conflits ou de controverses techniques qu'ils engendrent.

Problématique

Pour apporter de nouveaux éléments de réponse dans ce domaine, le choix a été fait ici de privilégier une analyse fondée sur une large base empirique²⁹, afin de s'extraire de certaines oppositions qui entravent le progrès de la réflexion : postulat d'objectivité *versus* positions relativistes en matière de connaissance des phénomènes naturels ; vision institutionnelle de la norme impérative et non-discutable *versus* vision pragmatique, socialisée de cette norme comme négociée.

L'approche empirique adoptée ici vise d'abord à offrir une description approfondie des activités concourant à la définition des niveaux de risque réglementaire par le biais d'études monographiques. Elle s'efforce donc de suivre la production de connaissances techniques et scientifiques sur le danger d'inondation. Elle interroge en même temps la fabrication et l'application de normes de comportements face à cette menace.

La principale différence avec une perspective institutionnelle ou opérationnelle est que l'on ne préjuge pas ici de la validité des connaissances en jeu. Le choix est ainsi fait d'interroger autant les savoirs exacts, avérés ou officiels, que les faits alternatifs qui leur

²⁸ - Voir l'avis de J. Leca et S. Trosa qui souligne la "faible compréhension du fonctionnement institutionnel" dans le cadre de leur avis sur l'évaluation de la politique des risques en France (Bourrelier, 1997: 441). Le président de cette instance lui-même, P.H Bourrelier, déclare "rester sur sa faim" quand à la façon dont évoluent les "jeux d'acteurs" et éventuellement se reconstruire autour de nouvelles définitions du danger (Vidal-Naquet et Decrop, 1998 : 57).

²⁹ Les enquêtes de terrains ont permis la collecte d'observations directes et de documents de première main, la lecture des archives des différents services concernés et la réalisation de nombreux entretiens semi-directifs (Oise et Bouches-du-Rhône : approximativement 50 entretiens ; Isère : 15 entretiens).

sont opposés³⁰. De même, on n'accordera pas *a priori* plus de légitimité à telle ou telle interprétation des règlements ou de la politique à conduire, selon qu'elle provienne d'un représentant de l'État ou d'autres acteurs publics et non-publics³¹.

Il ne s'agit évidemment pas ici de récuser l'utilité d'une approche normative ou strictement opérationnelle, ni plus généralement des évaluations dites cliniques des politiques (Mény & Thoenig, 1989 : 289). Mais les postulats sur lesquels se fondent ces approches apparaissent contre-productifs si l'on souhaite modéliser l'évolution et les transformations des actions publiques. Poser l'objectivité des descriptions produites par les techniques équivaut à naturaliser les résultats des mesures et des calculs. De même, se donner une définition de ce qui est légitime tend à effacer les ajustements d'intérêts opérés et écarter des acteurs non-officiels qui interviennent dans ces opérations. Dans les deux cas, la réduction du point de vue empêche de voir précisément comment se règlent les conflits. Occupée à mesurer des impacts, l'approche évaluatrice fige le cadre d'évaluation et efface les processus où s'engendrent et se renforcent l'objectivité des faits et la légitimité des décisions³².

La grille d'analyse a donc été affinée pour répondre à ces finalités spécifiques : rendre compte des activités de production des savoirs sur l'inondation ; décrire de façon adéquate les activités concrètes de mise en œuvre des politiques publiques, et en particulier l'usage des outils réglementaires.

Inclure dans l'analyse l'instrument de visualisation du danger

Une des principales originalités de la présente recherche est de chercher à suivre les savoirs employés à des fins réglementaires sur l'ensemble de leur chaîne de production : depuis l'observation, la mesure, et la modélisation des phénomènes extérieurs jusqu'à l'usage concret des informations et des données traitées à des fins pratiques, notamment de régulation.

Pour décrire empiriquement l'activité scientifique et technique, deux notions issues de la sociologie des sciences ont été mises à profit³³. En premier lieu, la notion *d'inscription* permet de donner un contenu plus précis au terme flou de "*savoir*", ou à celui trop ambiguë de "*fait*"³⁴, et de mettre l'accent sur les produits concrets de l'activité scientifique³⁵. Le terme recouvre les visualisations qui font preuve dans un document,

³⁰ Nous nous appuyons ici sur les travaux de David Bloor et certaines des règles de méthodes associées au "programme fort" en sociologie des sciences, notamment les principes d'impartialité et de symétrie : (Bloor, 1982 : 8). Pour une présentation voir (Vinck : 1995 : 104).

³¹ En l'absence d'explicitation du point de vue de l'analyste, on ne sait pas ce que l'évaluation des politiques publiques évalue exactement : les objectifs initiaux, ceux des metteurs en œuvres locaux ou d'autres acteurs sont également légitimes. Sur ce point voir (Hill & Hupe, 2002 : 10-11).

³² Une conséquence importante de ce choix méthodologique est de rendre inutilisable le terme de "risque acceptable". Celui-ci opère en effet un rapprochement entre deux sens qui est source de confusion. La vision administrative du danger (ou du "risque", toujours mesuré et calculé) s'y associe avec celle prévalant hors de la sphère technique ou administrative, pour qui le phénomène apparaît comme une menace, une éventualité de danger plus ou moins "acceptable". On gardera donc préférentiellement ce terme de danger ; le "risque" étant alors un danger *calculé, documenté, visualisé* etc. . De même on parlera de "norme de danger" au plan du droit.

³³ (Latour et Woolgar, 1996) ; (Latour, 1989).

³⁴ Par "fait", on désigne dans le langage courant aussi bien un *événement ou un objet* du monde réel qu'un *énoncé* produit par un scientifique, ou un technicien. La réalité se superpose ainsi au mot qui la décrit.

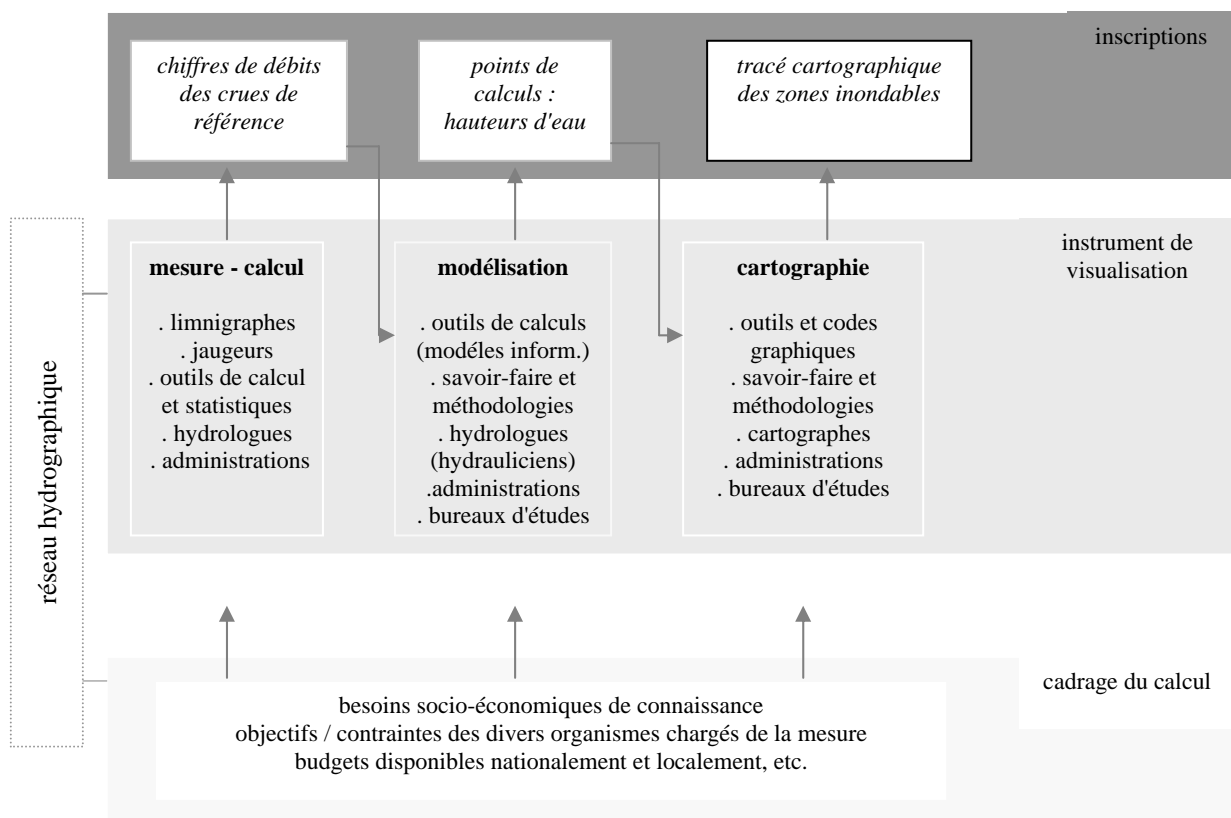
³⁵ (Latour, Woolgar, 1996 : 35 note 2) la notion emprunte à Derrida ainsi qu'à Dagognet et désigne une "opération antérieure à l'écriture".

c'est-à-dire concrètement les "traces, taches, points, histogrammes, nombres enregistrés, spectres, pics, etc." qui apparaissent par exemple dans les articles scientifiques (Latour & Woolgar, 1996 : 35).

Transporté au domaine qui nous concerne, le tracé d'une zone inondable sur une carte d'aléas peut s'apparenter à une inscription au sens retenu, ainsi que toutes les marques et signes qui représentent le phénomène d'inondation (repérage et fichage des laisses de crues, chiffres des vitesses et des hauteurs d'eau, courbes de débits, etc.). Ces éléments sont les opérateurs concrets qui traduisent le monde extérieur sur le papier et permettent au texte de se référer à cette réalité.

Ce concept est étroitement lié à une seconde notion, celle *d'instrument*, ou *d'inscripteur* qui désigne l'ensemble du dispositif qui permet d'aboutir à une visualisation associée à un texte : ce montage peut être très simple - en se résumant à un appareil délivrant un type de mesure - ou très complexe, en mobilisant de multiples outils et opérations. L'instrument qui produit le tracé d'une zone inondable relève de cette seconde catégorie, comme le suggère le schéma ci-après, qui en donne les principales composantes

Composantes de l'instrument de visualisation du danger-inondatoin et inscriptions produites



L'usage des notions d'inscriptions et d'instrument permet d'abord d'engendrer des questions nouvelles, puisqu'on ne peut plus assimiler le tracé des zones inondables et la fixation du danger objectif à l'observation "à l'œil nu" des phénomènes. Entre la mesure des hauteurs d'eau dans la rivière et le tracé final des zones inondables

intervient une série d'opérations, entraînant des évaluations et des jugements et ouvrant sur des choix nécessaires³⁶.

On est donc conduit à analyser la façon dont ces inscriptions sont produites et quelle est le *modus operandi* suivi dans chaque cas : comment le travail technique et scientifique parvient-il à créer localement une représentation objective d'un phénomène aussi multiforme et insaisissable qu'une inondation ? Comment cette objectivité se conforte-t-elle, ou éventuellement s'affaiblit-elle, selon les contextes étudiés ?

La production des traces et des inscriptions dépend aussi de la composante administrative de l'instrument de visualisation. De nombreux agents, appartenant à des organisations différentes composent une véritable administration de la mesure et de la connaissance du risque. Il faut donc aussi intégrer à l'analyse les opérateurs et les organisations qui gèrent cet instrument, ainsi que les objectifs et les contraintes qui orientent leurs choix (cf. partie "cadrage du calcul" du schéma et tableau en annexe, colonnes choix et objectifs).

Modéliser la structure et le processus de mise en œuvre

Un second axe structurant la problématique touche à la modélisation de l'action publique. Il s'agit de prendre en compte les acquis des recherches conduites en science politique sur les activités de mise en œuvre³⁷. Des études convergentes ont montré le faible pouvoir explicatif des approches institutionnelles et juridiques, les nombreuses limites d'un modèle explicatif centré uniquement sur l'État et dessiné un tout autre tableau de l'État au concret (Padioleau, 1982).

Cette focalisation souvent non explicitée engendre de nombreux points aveugles et empêche notamment de tenir compte des assemblages d'acteurs, administratifs et non-administratifs qui participent à l'élaboration des actions publiques. Les effets des politiques publiques ne résultent pas de l'exécution bureaucratique d'un programme central mais prennent forme au travers d'un ensemble d'activités entremêlées, qui échappent au contrôle exclusif de l'État ou de l'administration dans ses différentes incarnations. La définition des problèmes publics et leur mise sur l'agenda central comme local, la formulation de solutions et leur mise en œuvre dépendent de relations instituées et évolutives entre acteurs, publics et non-publics représentant des intérêts collectifs ou privés aux différents niveaux territoriaux.

De plus, l'État peut difficilement être considéré comme un acteur unitaire au plan de l'analyse. Les constats récurrents concernant la fragmentation de l'appareil administratif rendent caduque une telle conception - comme les jeux de concurrence et de collaboration entre ministères, services déconcentrés, agences et autorités locales qui font l'ordinaire de la vie administrative³⁸. Cette situation est particulièrement bien illustrée par la politique de prévention des risques qui se définit au croisement d'une multiplicité d'interventions institutionnelles, au niveau central comme local, et sous la

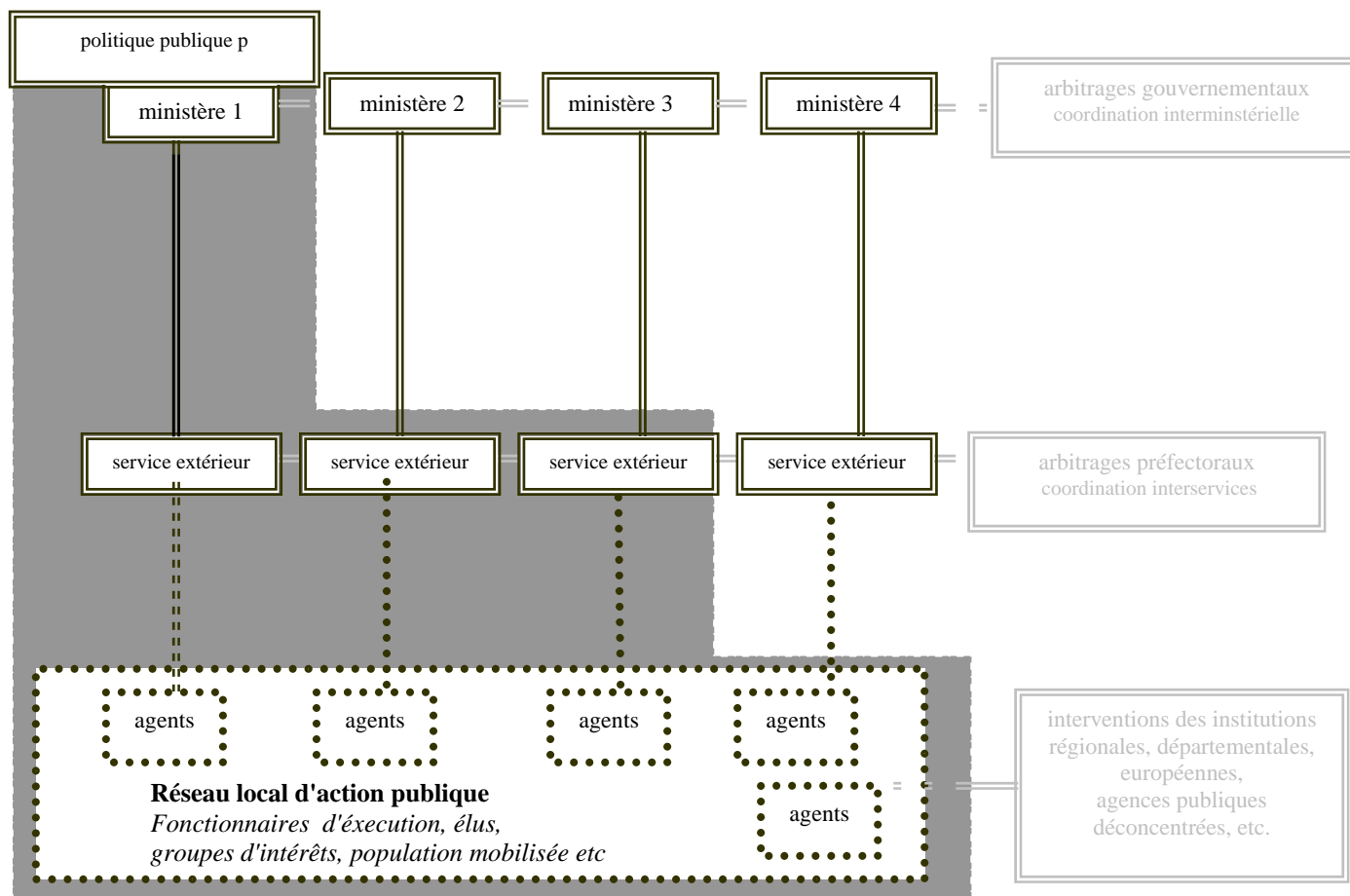
³⁶ Voir le tableau et le commentaire livrés en annexe qui décrivent les opérations liées à la production d'une carte des zones inondables.

³⁷ Le livre fondateur est (Pressman & Wildawski, 1973). Voir aussi (Hill & Hupe, 2002 : 18-40) pour un aperçu historique et en français (Mény & Thoenig, 1989 : 233-286 ; Muller & Surel, 1998 : 79-100).

³⁸ Un bel exemple de ces jeux (et du "bricolage" qu'ils engendrent) est donnée livré dans (Garraud 2000 : 214). Sur le domaine de l'Environnement, voir (Lascoumes et Le Bourhis, 1997 : partie I)

pression d'intérêts organisés agissant sur les différents échelons administratifs. [le schéma n° 2 donne une illustration simplifiée de ce contexte de mise en œuvre d'une politique publique].

*Structure de mise en œuvre d'une politique de type risque-environnement*³⁹



Le niveau d'analyse auquel on a choisi de situer est celui du groupe des acteurs concourant à former concrètement l'action publique, plutôt que celui de l'autorité administrative saisie comme un tout et isolée de son environnement. La notion de *réseau d'action publique* permet de désigner cette structure élémentaire qui correspond au chaînage d'intervenants, de statuts différents, qui exercent une influence sur l'activité de gouvernement. Contre un découpage purement institutionnel, qui efface une grande partie des acteurs pertinents pour l'analyse, la notion de réseau offre d'abord un outil de cadrage de l'investigation empirique. Elle fait ressortir les relations d'interdépendance fonctionnelle entre acteurs, la production de significations partagées et le caractère évolutif des appartenances à ces regroupements⁴⁰.

³⁹ Le schéma prendrait une forme plus compacte dans le cas d'une politique "traditionnelle" telle que l'action éducative ou d'équipement du territoire, où les filières sont *relativement* plus autonomes.

⁴⁰ Cette conception minimaliste et opérationnelle - le réseau comme métaphore heuristique plus que comme modèle systématique - prend en compte la critique formulée par (Dowding, 2001) et (Dowding, 1995) Voir à la suite la réponse des défenseurs d'une approche plus ambitieuse (Rhodes et Marsh) dans le numéro de septembre 2001 des *Political Studies*. En français, voir (Le Galès, Thatcher, 1995).

L'adoption de cette perspective a des conséquences importantes sur l'étude du changement dans l'action publique⁴¹. Dans le cas de la mise en œuvre d'une politique réglementaire, modéliser correctement cette évolution suppose de refuser les représentations en termes d'exécution d'un ordre central ou d'imposition automatique d'une norme de comportement. À l'inverse, il est indispensable de comprendre les formes de gestion de l'action collective qu'imposent la mobilisation, le guidage et la coordination de ces réseaux.

Le décideur de niveau central, pour autant que l'on puisse l'isoler, agit ici comme un "*entrepreneur politique*" (Mény & Thoenig, 1989 : 243) dont le projet d'action publique doit recueillir le soutien des acteurs impliqués à un titre ou à un autre dans la mise en œuvre, en particulier aux échelons dits d'exécution. La remarque vaut pour les acteurs centraux comme pour le préfet au niveau départemental, face aux logiques d'action de ses services et à leurs relations instituées avec les pouvoirs territoriaux. Ces derniers, enfin, doivent souvent faire de même pour s'assurer que la loi sera respectée et que leurs administrés réorienteront leurs comportements en référence aux nouvelles orientations collectives.

Ces chaînages entre acteurs et leurs modes d'extension, la dynamique des alliances et leur stabilisation autour de références communes constituent alors la matière première de l'analyse. On est également conduit à accorder plus d'attention au "*déjà là*" de l'action bureaucratique, sur lequel se greffe cette entreprise administrative : routines organisationnelles et cognitives, découpages institutionnels, catégories de jugement et d'action notamment (Lascoumes, 1996 : 334). Ces ressources ne sont pas aisément remplaçables, dans la mesure où elles offrent un cadre de décision adapté à la situation locale, produit par l'expérience des agents et inscrit dans un entrelacs de relations avec les administrés. Ceci explique le caractère souvent incrémental des évolutions en matière de politiques publiques, qui viennent réorienter des actions antérieures plus qu'elles ne créent du neuf.

Il est à noter que cette structure de mise en œuvre inclut aussi les administrations de la mesure et de la connaissance du danger. Le changement dans la politique réglementaire suppose donc également la réorientation des activités des services concernés dans ce domaine. Pour garantir une description objective et unique des phénomènes, les différents services et organisation mentionnés dans le schéma n° 1 doivent se coordonner et unifier leurs méthodologies.

Ces deux éclairages conduisent à envisager différemment l'analyse des politiques réglementaires en matière de risque inondation. La présente recherche se distingue en particulier du modèle traditionnel, de type linéaire et descendant. Les études s'inscrivant dans ce paradigme mettent d'abord l'accent sur l'application d'une norme, dont le sens est supposé univoque et fixé à l'origine. À partir de ce point d'ancrage postulé, elles tentent d'évaluer l'impact de l'intervention publique sur les pratiques (Pottier, 1998).

Ces postulats sont abandonnés dans la perspective privilégiée ici. La mise en œuvre de la politique réglementaire est interprétée comme le développement par l'État d'une action collective au travers de réseaux d'action publique (Duran & Thoenig, 1996). Ces

⁴¹ Sur les relations entre réseaux et changement (appliqué au cas de l'environnement), voir (Clivaz, 2001).

chaînages d'acteurs, publics et privés sont liés par des interdépendances de nature diverses qui opérationnalisent concrètement les programmes d'intervention publics. De ce fait ils participent aussi fortement à l'évolution et à la fabrication de ce programme. Tout changement d'orientation suppose une réorganisation de ces réseaux et la production de significations partagées sur les différentes composantes des politiques à exécuter (catégories normatives et savoirs d'appuis notamment). Dans le cas de la lutte contre les inondations, l'application d'une nouvelle réglementation consiste concrètement à développer l'usage dans l'appareil bureaucratique d'une référence technique unique (la délimitation objective de la zone inondable) et d'un contenu commun pour les normes de danger à appliquer au niveau local.

Ce travail de transcodage, pour reprendre l'expression de P. Lascoumes, s'opère entre et à l'intérieur des réseaux d'action publique concernés par une politique publique. Au niveau local qui nous intéresse ici, il s'effectue par un ensemble d'opérations qui s'articulent autour de quatre pôles :

- la reformulation/réévaluation locale du problème posé par les inondations et la mise sur l'agenda politique et administratif de la question

- l'importation au niveau déconcentré des nouvelles méthodologies descriptives et des catégories normatives élaborées par l'administration centrale (dans les indications portées par la circulaire de 1994 relançant la cartographie réglementaire du risque naturel) et leur insertion parfois conflictuelle dans les réseaux d'action publique pré-existants, souvent orientés selon d'autres logiques.

- la reconfiguration de ces réseaux par la mobilisation de nouveaux alliés, la renégociation d'alliances ainsi que la redéfinition des principes méthodologiques et normatifs proposés initialement (retraduction et affinement des contenus entre acteurs de la structure de mise en œuvre)

- leur diffusion à l'extérieur de l'administration de la nouvelle représentation du problème et d'un cadre de légitimation de l'action publique engagée (dans le cas du risque réglementaire, reconnaissance publique de l'inondation centennale comme la référence légitime de l'action publique)

En isolant et en explorant ces opérations concrètes, l'objectif est aussi d'éviter de verser dans une forme de "*mentalisme*", selon la formule de J.-G Padioleau, risque couru par les approches dites cognitives en analyse des politiques publiques⁴². L'objectif ici est de donner un contenu concret à ces "*représentations*" ou "*idées*" considérées comme un des facteurs déterminant les politiques analysées. Le "*choix des valeurs*" ou les "*représentations du monde*", voire les "*idéologies*" qui orientent la politique sont donc approchées sous une forme qui les rend empiriquement observables :

- d'une part, dans leur transposition sous forme de catégories normatives, désignant à la fois un intérêt protégé et organisant sa défense (par exemple, la "zone inondable", sous la forme du lit majeur de la rivière à préserver, associé à une liste d'actions prescrites ou encadrées à cette fin)

- d'autre part, dans leur concrétisation sous forme de catégories descriptives structurant le monde observé et insérées dans un dispositif de mesure (c'est-à-dire ici

⁴² (Padioleau , 2002 : 15-16 & 199. Un bilan de ces approches a été fait dans un numéro de la Revue française de science politique : cf. (Muller, 200).

l'ensemble des inscriptions cartographiques constituant matériellement la "zone inondable", et par extension l'instrument de visualisation et les méthodologies qui l'engendrent)

Le projet central de la présente recherche est donc de suivre l'évolution de ces catégories, au cours de la mise en œuvre du programme d'action public. En même temps, cet objectif conduira à suivre les transformations des réseaux d'action publique, qui mobilisent ces catégories pour délivrer la politique publique étudiée.

L'hypothèse fondamentale est que le suivi de l'évolution de ces catégories (i.e. leur diffusion, et en parallèle leur affinement, amendement, et articulation en situation) doit permettre de modéliser le changement dans l'action publique, qui passe nécessairement par un travail d'apprentissage cognitif et pratique.

Sans s'engager dans un travail systématique de repérage et de mesure de ces évolutions, l'application de ce modèle au cas de la politique réglementaire de prévention des inondations doit permettre de mieux comprendre à la fois les difficultés de l'action publique et ses progrès.

Objet et questions de recherche : la relance de la politique de cartographie réglementaire du risque et sa mise en œuvre (1994 - 2000)

La recherche se focalise sur un moment particulier de l'action publique étudiée, qui apparaît particulièrement décisif au regard des processus que l'on souhaite analyser. La politique de prévention contre les inondations connaît une période de changements importants au tournant des années 1990, qui se concrétisent par une série de directives nationales promulguées entre 1994 et 1995. Plusieurs circulaires sont publiées par le gouvernement Balladur au début de l'année 1994, en lien avec les inondations catastrophiques du midi de la France. Cette première relance de l'action publique est relayée en 1995 par le vote de la loi Barnier qui réorganise de façon plus globale le dispositif réglementaire⁴³.

Les questions centrales auxquelles cette recherche s'efforce de répondre, en les appliquant à cet objet, sont les suivantes.

Il s'agira d'abord de comprendre quels enjeux entourent la fabrication des cartes à l'échelon local. Le statut de cet outil n'est en effet ni donné ni évident, dans la mesure où son usage ne va pas sans une certaine réappropriation et retraduction des finalités établies à l'origine. Il faut donc comprendre la logique des changements impulsés au plan départemental, puis éclairer les modifications concrètement apportées à l'action publique : comment fait-on exister la zone inondable ainsi que le nouvel intérêt protégé qui s'y rattache, alors que la première est par définition virtuelle et invisible, et que le second n'est pas encore défini, ni a fortiori défendu au sein du jeu local. Deux axes centraux organiseront donc le questionnement.

D'une part, le repérage des problématisations apparentes de la lutte contre le risque, que l'on rapportera aux problématisations préexistantes. Le programme d'action promu par l'administration centrale en matière de risque doit être resitué par rapport aux

⁴³ Les textes concernés sont pour l'essentiel les circulaires de janvier et février 1994, puis d'avril 1996, ; la loi du 2 février 1995 et son décret d'application du 5 octobre 1995. Plus de détail est apporté sur ce point dans les monographies.

autres actions publiques couvrant le même domaine. L'action étatique est en effet loin d'être inexistante en la matière et structure fortement le cadre d'application.

D'autre part, l'examen du travail d'objectivation et la fonction qu'il remplit dans ce programme d'intervention. Il faudra en particulier s'intéresser au rôle pivot de la représentation cartographique des événements, de leur mesure à leur fixation graphique en passant par leur modélisation.

Ce travail a été conduit sur plusieurs terrains, dans le souci de modéliser l'évolution de ces systèmes de réseaux et la construction de la référence objective. Après avoir mis en lumière ce système organisationnel, on analysera la transformation opérée sur celui-ci et le processus par lequel la définition officielle du danger est imposée comme un nouveau cadre pour l'action publique. On mesurera enfin l'ampleur de la transition opérée, en arrêtant l'analyse, sous la forme d'un instantané, à un moment donné de l'évolution de ce processus.

Présentation et plan des monographies

Trois études de cas ont été conduites : sur la vallée de l'Oise (Aisne, Oise, val d'Oise), sur le département des Bouches-du-Rhône (différents fleuves côtiers) et sur l'Isère (secteur montagne). Les résultats de deux enquêtes monographiques sont présentés ici et constituent la base essentielle des analyses (Bouches-du-Rhône et Vallée de l'Oise) Les données produites lors de la troisième enquête, portant sur le département de l'Isère ont été davantage mobilisées pour servir d'élément de comparaison dans la réalisation de la synthèse finale.

Après une présentation des principales caractéristiques des terrains étudiés (section 1), les deux monographies analysent la configuration initiale de l'action publique dans le domaine de la prévention des inondations. Les différents réseaux d'action publics qui contribuent à la définition et à la mise en œuvre de cette action font l'objet d'une description en profondeur (section 2).

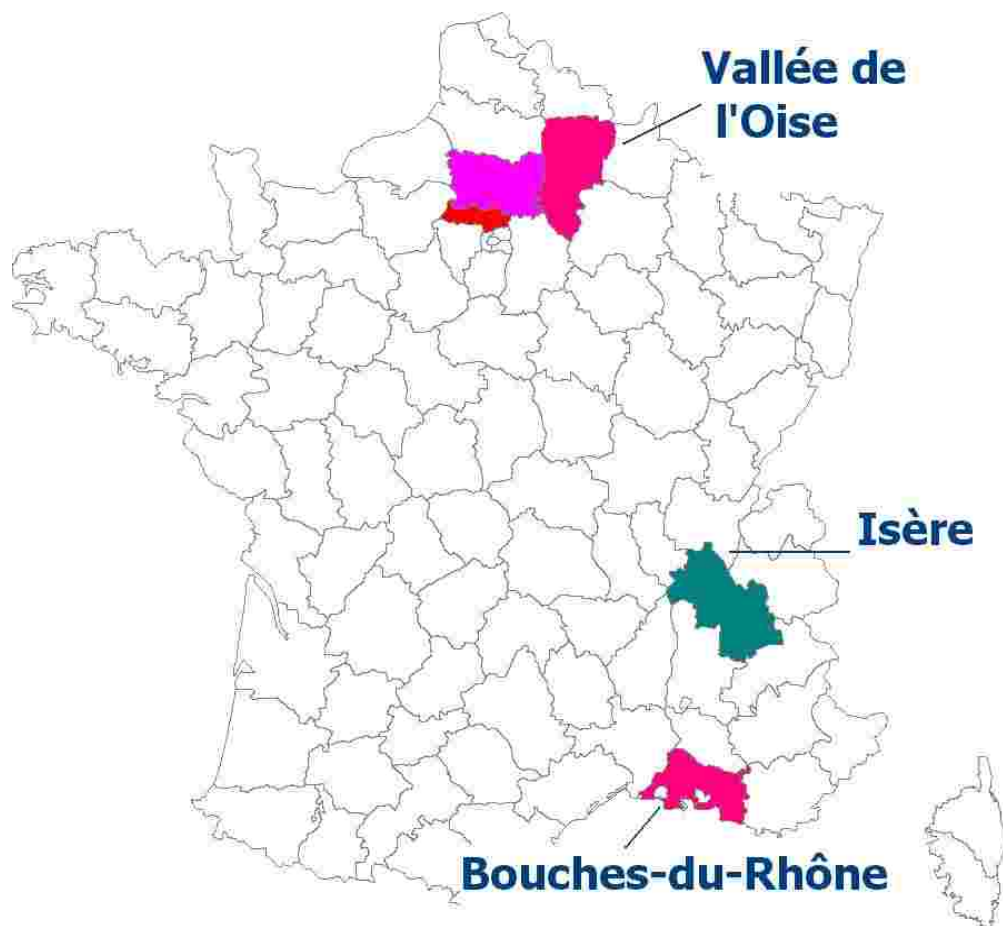
Les études relatent ensuite les formes de la prise en charge par les services déconcentrés du projet d'action publique impulsé par le centre, puis le changement survenu dans la politique de l'État au niveau départemental (section 3).

L'attention est alors déplacée vers les conflits que suscite au niveau territorial cette réorientation de la politique de prévention des inondations (section 4).

En parallèle, la recherche met en lumière le processus par lequel le repositionnement étatique est traduit dans les modes de description technique du danger (section 5).

Enfin, les monographies livrent un état de la recomposition des réseaux d'action publique autour de la nouvelle définition officielle de l'inondation. Elles interrogent en particulier la manière dont les principaux acteurs publics et privés concernés sont conduits à réorganiser, de façon négociée, leurs interventions autour de cette contrainte (section 6).

Localisation des études de cas





ÉCRIRE LE RISQUE

Synthèse

Synthèse des résultats de la recherche

Nous reprenons et comparons ici les principales conclusions empiriques auxquelles les études monographiques ont permis d'aboutir. Les résultats recueillis dans les deux études sur l'Oise et les Bouches-du-Rhône sont mis en parallèle avec ceux d'une troisième étude de cas, concernant le département de l'Isère⁴⁴. Ces différents constats sont également reliés avec d'autres travaux touchant à des thèmes ou des terrains proches. La présentation des résultats suit les principales lignes de découpages adoptées pour les monographies.

La configuration des réseaux d'action publique et le mode prédominant de traitement du problème inondation

Les trois cas étudiés confirment l'importance des réseaux d'action publique qui exercent dans chaque territoire une influence durable et structurante sur les politiques menées en matière de prévention du risque inondation. Sur la première période étudiée (approximativement 1970-1990), on note ainsi la prédominance d'une approche opérationnelle et interventionniste, qui s'impose en tous lieux comme la solution publique quasi-unique au problème des inondations.

Cette approche s'appuie sur un diagnostic du problème qui souligne, d'abord et avant tout, la capacité insuffisante d'évacuation des rivières. Le discours met l'accent sur l'inadaptation de l'environnement naturel aux exigences croissantes des sociétés locales. De fait, les projets d'aménagement du territoire foisonnent : développement agricole et promotion de la navigation dans la vallée de l'Oise, accroissement des zones de croissance urbaine et d'une agriculture intensive (serres) localisée en lit majeur dans les Bouches-du-Rhône, développement économique de la montagne, accolé à la défense d'un mode de vie traditionnel dans l'Isère⁴⁵. Les choix faits par l'État et les collectivités locales en matière d'investissements et d'allocation des moyens collectifs (financiers ou humains) privilégient de façon récurrente et systématique ce type d'action publique durant plusieurs décennies et contribuent à l'établir comme une solution évidente et unique au problème posé par les rivières. Cette orientation se fait par ailleurs au détriment de solutions alternatives, qui sont très tôt énoncées (notamment en matière réglementaire) mais aussi vite écartées.

Ce choix de politique n'est pas le seul fait de l'État mais s'ancre aussi localement. Bien que la nature et le degré de cohésion des réseaux d'action publique varient fortement selon les territoires, ils présentent dans l'ensemble des caractéristiques

⁴⁴ - L'étude s'est concentrée dans l'Isère sur les activités du service RTM (Restauration des terrains en montagne) et ne traite donc pas des situations caractéristiques de l'ouest du département, hors-montagne, plus proche des situations ordinaires constatées par ailleurs.

⁴⁵ - Voir (Gerbaux, 1994) pour une vision plus large de ce mouvement.

similaires. Des relations étroites d'échange et d'interdépendance existent entre l'État déconcentré et les collectivités locales. Ces acteurs publics forment ainsi une coalition solidaire, rassemblée autour d'un projet d'adaptation du réseau hydrographique aux exigences du développement des activités productives. Dans les Bouches-du-Rhône, ces regroupements associent les services extérieurs de l'État (agents des subdivisions territoriales des DDE et des DDA au premier chef) et les communes de taille petite ou moyenne. Celles-ci sont pour partie organisées en syndicats intercommunaux dès les années soixante. L'objectif est de drainer des financements nationaux (Ministère de l'Agriculture) et locaux (Conseil général) autour de projets d'aménagement lourd des cours d'eaux, à des fins de prévention des inondations⁴⁶.

Les services de l'État s'insèrent également dans un réseau territorial fortement réticulé en Isère, où les services RTM entretiennent des relations étroites avec les communes. Les agents de ces services jouent traditionnellement un rôle de conseiller technique auprès des élus (notamment par les prestations de services aux collectivités), ce qui fonde et nourrit une relation d'échange permanente.

Le cas de la vallée de l'Oise confirme pour l'essentiel ce point, à quelques variations près. L'intervention du SNS (Service de Navigation de la Seine) en tant que gestionnaire du cours d'eau canalisé (partie relevant du domaine public fluvial) donne un quasi monopole à cet acteur dans la définition et la mise en œuvre des politiques, qui englobent la prévention contre les inondations. Ce service est donc relativement indépendant de son environnement territorial, mais conserve néanmoins des relations avec les communes et les associations de propriétaires riverains, qui bénéficient des travaux réalisés. Sur le tronçon non canalisé, on retrouve une configuration proche de celle observée dans les autres cas. Les services de l'État orientent l'action des communes dans le sens d'une maîtrise plus complète des cours d'eau, avec l'aide de financements des Conseils généraux (rassemblés ici dans une Entente interdépartementale Oise-Aisne - ci-après : "l'Entente"). La coalition d'intérêts est cependant moins exclusive que dans les autres cas : la présence d'intérêts urbains et économiques majeurs, un nombre plus grand d'agglomérations, fait que les acteurs territoriaux disposent d'une autonomie plus importante. Ces éléments et la proximité avec la région parisienne contribuent aussi à faire de la vallée de l'Oise un territoire placé sous le regard et le contrôle des autorités centrales, qui y interviennent parfois directement. La possibilité de ces contournements de l'État déconcentré réduit d'autant son rôle et son contrôle sur le jeu territorial.

Selon les territoires, la prise en charge de la politique de prévention des inondations est donc le fait d'acteurs différents, qui peuvent revendiquer la "propriété" du problème des inondations (Gusfield, 1996 : 29). Dans la vallée de l'Oise, le Service de la Navigation de la Seine gère seul la partie domaniale du cours d'eau ; dans les Bouches-du-Rhône, les services techniques extérieurs de l'État jouent un rôle prépondérant, en étroite collaboration avec des syndicats intercommunaux ; dans l'Isère, cette mission revient au service spécialisé dans le risque, le RTM. Chaque acteur administratif conduit sa politique en s'appuyant sur un réseau propre, plus ou moins

⁴⁶ - Ce modèle d'organisation de l'action publique se retrouve à l'identique dans plusieurs secteurs sous la forme de ce que la science politique nord-américaine a désigné du terme d'"iron triangle". Voir (Mc Cool, 1994 : 6)

étouffé, qui intéresse à la définition et à la production de l'action publique les acteurs territoriaux et, à travers eux, la société locale.

Dans des configurations de ce type, la fixation des niveaux de risque est localisée, conduite hors de l'espace public et dépend fortement des solutions privilégiées pour lutter contre les inondations. Celles-ci étant pour l'essentiel aménagistes, la référence retenue de façon systématique est la norme traditionnellement appliquée pour le calibrage des travaux de protection urbaine contre les crues (l'inondation dite "décennale", avec des variations localisées en fonction des ressources communales et de la valeur estimée des zones à protéger). Ce niveau décennal constitue un point d'ancrage autour duquel les actes de prévention par les travaux publics s'articulent. La référence technique devient ainsi une quasi-norme orientant l'action : elle détermine les pratiques des agents et plus généralement leur façon de penser le risque. Elle n'est pas, cependant, véritablement affichée en tant que telle, puisque, de façon souvent ambiguë vis-à-vis des populations, les autorités laissent croire à une possible éradication du problème, à plus ou moins long terme.

Face à la prédominance de cette référence technique, la politique réglementaire et les normes juridiques ont peu ou pas d'effets structurant sur l'action publique. Dans les Bouches-du-Rhône et dans la vallée de l'Oise, des évaluations administratives sont menées au début des années quatre-vingt-dix afin de mesurer la prise en compte dans les documents d'urbanisme des zones inondables. Toutes deux révèlent le caractère flou, disparate et hétérogène des catégories (zones inondables) et des dispositions réglementaires (prescriptions attachées). Chaque acteur territorial définit en fait une politique réglementaire propre selon des préoccupations et des enjeux très localisés.

Les mêmes facteurs influent sur les choix en matière de connaissances du danger d'inondation et produisent les mêmes effets. La réalisation d'études sur les phénomènes hydrauliques est orientée par un souci d'intervention sur les cours d'eau et s'opère de manière également ponctuelle et localisée. Les études sont donc parcellaires et fortement liées aux enjeux territoriaux. Il n'y a pas d'accumulation ni de mise en relation des savoirs, puisqu'il s'agit de réduire l'espace inondable et non d'identifier une "zone inondable" donnée. Celle-ci ne constitue pas, à proprement parlé, une réalité tangible.

Cette situation s'explique par le fait que l'action réglementaire fait l'objet d'un investissement administratif *a minima*. Le suivi de l'application des règlements, le contrôle des activités liés à la police de l'eau, sont assurés au mieux par un à deux agents spécialisés par département. L'essentiel de l'activité réglementaire courante est le fait des instructeurs de l'Application du Droit des Sols (ADS) travaillant dans les subdivisions territoriales de l'Équipement sans réelle supervision. En relation quasi exclusivement avec les élus, ces agents considèrent ceux-ci comme leurs seuls référents, ce qui introduit des effets de "captation" (Duran, 1988 : 19-27). Les agents ne peuvent s'appuyer sur aucun cadre général pour contrebalancer cette pression et pour orienter leur activité de façon autonome.

Le faible degré de priorité accordé par l'État local à l'action réglementaire n'est pas modifié par la mise en œuvre des PER (Plans d'exposition au risque) issus de la loi de 1982 et impulsés par l'administration centrale (DRM) au milieu des années quatre-vingt. Au contraire, le contexte décrit a raison des quelques procédures initiées. La plupart des PER lancés dans les départements de l'Oise et des Bouches-du-Rhône

restent des expériences sans suite ou répondent formellement aux demandes de l'administration centrale, sans produire d'effets concrets. Sauf exception, les bureaux et les agents qui prennent en charge cette politique occupent des positions subalternes dans l'organigramme des services extérieurs. Privés du soutien de leur hiérarchie, voire parfois à rebours de ses avis, leurs interventions ne débouchent pas ni ne modifient les principaux arbitrages locaux quant à la teneur des politiques menées.

Dans l'Isère, ces procédures sont également délaissées au profit d'autres considérées comme plus souples et plus maniables par les services (article R.111.3 du code de l'urbanisme). À l'inverse des autres cas, la forte culture d'intervention sur le milieu en montagne, ancrée dans le contexte naturel et dans l'histoire, est au fondement d'un investissement notable dans l'activité réglementaire et de la constitution d'une large base de connaissance sur les dangers naturels. Les activités réglementaires fonctionnent en fait en imbrication étroite avec les politiques de l'urbanisme : il s'agit d'abord d'apporter une expertise technique spécialisée en matière de description et d'analyse du risque.

Dans les deux autres territoires, l'action réglementaire comme la base de savoir mobilisée apparaît faible. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, la notion de "zone inondable" ne renvoie pas à une réalité stable sur le plan technique comme sur le plan réglementaire. La catégorie est floue, hétérogène et modulable en fonction des travaux de lutte contre les crues. La primauté très généralement accordée par la puissance publique -dans ses différentes incarnations- à l'option aménagiste constitue le principal obstacle à l'émergence d'une telle entité.

Les relais de l'action publique au plan local

L'observation montre que la relance centrale de la politique du risque en 1994 est relayée différemment au niveau territorial. Elle fait intervenir un ensemble important de médiations liées à la structure antérieure des politiques de prévention des risques. Il n'y a pas simplement exécution, ou à l'inverse rejet de la politique impulsée, mais un usage sélectif des ressources juridiques et méthodologiques produites par l'administration centrale. Selon les territoires et les problématiques locales, la réorientation de la politique de prévention prend un tour différent. Au passage, les objectifs du programme d'action proposé sont redéfinis : d'autres logiques viennent s'articuler aux finalités initiales. Les catégories descriptives et normatives sur lesquelles se fonde la cartographie réglementaire changent de sens et de contours lors de ce transfert. Le projet d'action publique s'étend et se transforme dans le même mouvement en "s'appliquant" au niveau territorial.

Ce processus peut mieux apparaître si on considère les deux grands types de stratégies de mise en œuvre adoptées par les acteurs publics dans les cas étudiés : une stratégie de rupture par l'application volontariste du modèle central, auquel ne sont apportées que des corrections mineures, au moins dans un premier temps (vallée de l'Oise et Bouches-du-Rhône) ; une solution de continuité avec le modèle prévalant localement et qui conduit à amender fortement le dispositif normatif (Isère).

■ Plusieurs caractères rapprochent les cas de l'Oise et des Bouches-du-Rhône qui privilégient une application stricte du dispositif central tel qu'il est défini dans les textes de 1994-1995. Les deux cas se signalent tout d'abord par l'existence d'une pression

forte en faveur du changement. Dans le Sud, la question de la responsabilité individuelle des fonctionnaires et des représentants de l'autorité publique, la possibilité de morts d'homme rappelée par la violence des inondations récentes jouent un rôle moteur. Dans la vallée de l'Oise, la pression politique et sociale joue davantage, du fait de la survenue de deux inondations consécutives de grande ampleur. Cette pression est d'autant plus ressentie par les services qu'elle est relayée par l'administration centrale qui porte un intérêt particulier à ce territoire placé au centre de l'attention médiatique et politique nationale.

En second lieu, les autorités préfectorales font le choix dans les deux cas d'une démarche volontariste en plaçant sur l'agenda administratif le problème des inondations. Concrètement, cela les conduit à transférer à de nouveaux services, moins liés aux pouvoirs territoriaux, la prise en charge de la question et à réaliser un premier diagnostic des situations problématiques. Les services du siège (directions départementales ou préfectures) se dotent grâce à cela d'un outil de maîtrise et de programmation de l'action publique à engager. Ils récupèrent ainsi de l'information sur la nature du problème et sa gestion, jusque-là détenue exclusivement par les échelons d'exécution

Cette première réappropriation cognitive et documentaire du problème précède et prépare une action au plan organisationnel. Les compétences relatives à l'énonciation et à l'application du règlement sont également transférées autoritairement vers de nouveaux services : ceux-ci sont estimés mieux à même d'adopter la position plus stricte correspondant à un mode de traitement plus juridique. Dans la vallée de l'Oise, la réalisation de la cartographie réglementaire n'est pas confiée au SNS, le service ordinairement compétent, mais à différents bureaux spécialisés dans les questions d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement. Dans la DDE des Bouches-du-Rhône, le bureau juridique en charge des PER voit son statut et ses prérogatives mieux reconnues et travaille de concert avec un service traitant de l'eau, de l'environnement et de l'urbanisme. Ils ont la charge de mettre en œuvre l'action réglementaire et de contrôler l'action des subdivisions dans ce domaine. Ses agents sont fortement soutenus par le préfet qui affiche explicitement le caractère prioritaire de leurs missions. Le contrôle de la légalité des décisions des collectivités locales est renforcé (application de l'article R111.2 du code de l'urbanisme), ainsi que la conformité des avis des échelons d'exécution aux nouveaux principes édictés.

Ce changement dans la hiérarchie des services se double de l'imposition d'un nouveau mode de calcul et d'affichage du danger de référence. À l'opposé de la situation antérieure, la production des inscriptions relatives au danger se fait sur l'ensemble du département et à partir d'un point de vue unique. L'opération de recentralisation et d'homogénéisation des décisions normatives, s'appuie ainsi sur un processus équivalent dans le domaine de la production des savoirs.

Le processus suit le modèle proposé par l'administration centrale (ie la Délégation des Risques Majeurs du Ministère de l'Environnement). Dans les deux départements, les documents de références - Atlas des zones inondables ou cartes d'aléas préalables au PPR - sont produits en cénacle restreint, réservé aux seuls techniciens de l'État et des bureaux d'étude spécialisés. Ceux-ci appliquent la méthodologie officielle, notamment en ce qui concerne le caractère "transparent" des ouvrages de protection, qu'ils excluent du calcul du danger. Leur représentation de l'inondation de référence

sanctuarise le lit majeur et en fait une nouvelle catégorie constitutive de la vision administrative du problème. La cartographie qui résulte de leur travail est communiquée aux maires et rendue publique de façon solennelle par le préfet. Celui-ci indique clairement le caractère non-négociable de ce constat, sauf sur un plan purement technique et pour corriger des erreurs éventuelles. L'existence de la "zone inondable" fixée par l'État ne peut plus être remise en cause.

L'entreprise d'affirmation et de création d'une norme de danger mobilise également des documents cartographiques de deux manières.

- Ceux-ci sont tout d'abord largement employés pour donner un dehors tangible aux événements inondants, aussi bien auprès des élus que de la population. Les cartes mentionnent les zones inondables mais aussi les enjeux sociaux et humains liés (les morts par noyades et les dégâts matériels y sont mentionnés), ainsi que les conséquences des crues sur les agglomérations (les zones urbaines ou urbanisables font l'objet d'un soulignement graphique). La carte joue alors un rôle de communication et de pédagogie en même temps que de visualisation du phénomène. Elle assure le transfert au grand public des catégories administratives d'appréciation du danger (dans son extension et son contenu) et tend à agir comme un outil rhétorique et une métaphore politique. Elle désigne explicitement les problèmes et, dans une certaine mesure, fédère les opinions autour du point de vue qu'elle a constitué comme objectif.

- En parallèle, les règles de production des inscriptions imposées par l'État changent le contenu de la description officielle du danger. Les nouvelles méthodologies utilisées, plus strictes et plus rigoureuses, donnent à la zone inondable un contour net et stable. Cette "donnée" devient alors "objective", au sens où l'homogénéisation des mécanismes d'inscription efface les différences liées à la subjectivité des opérateurs et à la variété des contextes socio-politiques d'évaluation du danger.

En contrepoint à cette mise en évidence d'une menace quantifiée et inscrite "noir sur blanc", les services de l'État tentent d'intéresser les communes à la prise en compte de la nouvelle réalité objective. Les services anticipent justement l'intensité des oppositions que fait naître le changement unilatéral des règles du jeu local. Ils recourent alors à une série de moyens destinés à inciter les élus à accepter la nouvelle définition objective du danger et ses conséquences normatives. Ces actions de persuasion ou d'intéressement sont diverses. Parmi d'autres, on peut citer la pression directe par rappel de la responsabilité personnelle des élus (en cas de non prise en compte de la nouvelle définition objective et avérée du danger) ; la mise en valeur des avantages d'une base objective pour la décision locale, ou de meilleures possibilités d'indemnisation en cas de sinistre ; le travail de pédagogie et de sensibilisation dans la relation permanente entre services et élus, à l'occasion du traitement d'autres dossiers ; l'harmonisation des messages sur le danger portés par les différentes institutions étatiques et territoriales (Agence de l'eau, Région par exemple) pour convoyer des messages convergents, en direction des élus et des populations.

Ces différentes stratégies déployées par les services relèvent d'un même effort pour "vendre", ou "faire passer" l'approche désormais privilégiée par l'État dans les réseaux d'action publique et la vision du danger qui la sous-tend. Elle révèle aussi le souci de "tendre la main" aux communes, qui sont des partenaires obligés de sa politique. Ainsi dans les Bouches-du-Rhône le lancement des procédures (PPR ou assimilé) ne se fait

que sur la base du volontariat des communes. De même, lorsque le changement provoque des divergences d'intérêt trop fortes entre les acteurs étatiques et territoriaux, des possibilités d'arrangements avec la règle sont annoncées par les services, afin de maintenir une relation positive d'échange.

Le préfet comme ses services n'envisagent à aucun moment une confrontation directe avec les pouvoirs territoriaux. Celle-ci ne peut mener qu'à l'émergence de conflits locaux incontrôlables, éventuellement orchestrés par les élus face à l'imposition d'une procédure trop rigoureuse. Pour les services, il ne fait aucun doute que l'action publique ne peut se passer des maires et de leur médiation dans les rapports avec la société locale, et qu'en tout cas, elle ne peut se faire contre eux.

Les stratégies de mise en œuvre choisies dans la vallée de l'Oise et les Bouches-du-Rhône se distinguent par contre en ce qui concerne la position adoptée par les services de l'État dans leur relation aux acteurs communaux. Dans le premier cas, on note la relative faiblesse des liens entre les deux partenaires, due sans doute au fait que le SNS gère seul l'Oise canalisée, et que les collectivités locales sont plus autonomes, parce qu'en moyenne plus importante en taille, et davantage dotées en moyens que dans le Sud. On peut faire l'hypothèse que cette absence de liens d'interdépendance incite l'État à faire le choix d'une approche régaliennne stricte. En tout état de cause, le nouveau règlement relatif au risque est imposé de façon conforme aux directives centrale. La réalisation de PPR respecte à la lettre les principes édictés, notamment le caractère intercommunal et de la couverture systématique des territoires.

À l'inverse, l'État local dans les Bouches-du-Rhône préfère mobiliser des réseaux d'acteurs préexistants, tels les syndicats intercommunaux de rivière. Ces structures organisées à l'origine sous l'impulsion de l'État pour réaliser des missions d'intérêt général bénéficient du soutien d'un ensemble d'acteurs publics, associant la Région, l'Agence de l'eau, la DIREN et certains services départementaux. Défendant traditionnellement une tendance aménagiste, les syndicats sont incités à réorienter leur action dans un sens plus environnemental dans le courant des années quatre-vingt. Dans le fil de cette évolution, ils prennent progressivement aussi en charge (pour certains d'entre eux) la réalisation de cartes d'aléas par bassin versant devenant les premiers relais territoriaux de la politique du risque.

L'usage de cette forme de mise en œuvre a cependant pour conséquence de rendre difficile l'usage de procédures aussi contraignantes et "étatiques" que les PPR. La solution privilégiée dans le département des Bouches-du-Rhône dévie de ce fait par rapport aux recommandations centrales. Les services préfèrent promouvoir la réalisation de cartes d'aléas et en intégrer le contenu par la révision progressive des POS - le PPR venant enregistrer cette évolution plus qu'il ne la dirige. Les agents considèrent cette façon de faire comme équivalente, quant aux effets, à la mise en œuvre directe d'un PPR, sans les inconvénients de la procédure. : rigidité, lourdeur, instrument vu comme "étatique".

■ Une seconde stratégie de mise en œuvre est identifiable dans le cas de l'Isère. Elle repose à l'inverse sur le maintien à l'identique des réseaux d'action publique

préexistants⁴⁷. Le choix d'application opéré consiste à insérer les nouveaux contenus normatifs (par exemple le niveau de référence centennal) dans le chaînage administratif traditionnel qui produit la référence réglementaire. Les données techniques sur le danger, révisées en fonction des nouvelles normes, sont transmises aux acteurs étatiques en charge de l'urbanisme et/ou aux collectivités locales, sur le mode du "porter à connaissance". L'information n'a pas de poids juridique spécifique, ni de dimension sociale ou politique, du fait de l'absence de diffusion large ou de mise en scène publique du danger. Le savoir est ici "mis à l'épreuve" de façon discrète, au sein de "projets de PPR" que les services de l'État transmettent aux acteurs publics territoriaux. La description du danger et ses conséquences normatives doivent être confrontées aux réalités locales et testées par les élus. Cette phase de "mûrissement" vise officiellement à repérer et à ajuster les éventuelles erreurs susceptibles de faire annuler la procédure. La forte localisation et la singularité des dangers en montagne accroissent les possibilités de contestations des procédures et de contentieux coûteux.

Mais cette phase intermédiaire vise aussi à organiser la concertation entre autorités publiques étatiques et territoriales par une gestion calculée de l'affichage public. Le "mûrissement" permet à l'État et aux élus de se mettre provisoirement à l'abri des controverses ; ils peuvent ainsi élaborer une position commune, s'entendre sur d'éventuelles solutions avant de se confronter aux intérêts touchés par l'action réglementaire. Le souci d'assurer une bonne entente entre intervenants publics apparaît ici un facteur prédominant dans le choix des formes de mise en œuvre. L'apprentissage s'opère progressivement au sein d'un cercle d'échange stable, par le repositionnement réciproque des acteurs partie prenantes de l'action publique.

Ce souci est aussi à l'origine des modifications que les services de l'État apportent d'emblée au dispositif de cartographie réglementaire du risque naturel. Ils créent en particulier une nouvelle catégorie graphique et réglementaire, la "zone violette"⁴⁸. Ce codage vise à circonscrire et à pointer sur la carte les zones de conflits potentiels entre intérêts locaux et objectifs réglementaires défendus par l'État. Sur ces périmètres, ce dernier reconnaît une possibilité d'évolution de la nature de l'aléa et des conséquences normatives à en tirer. Pour les services le zonage ainsi redéfini présente l'avantage d'opérer une répartition plus claire des responsabilités et des pouvoirs. L'innovation cartographique opérée vise à faciliter, de nouveau, l'articulation entre élus et État local : une première zone (bleue) établit sur les documents cartographiques les espaces de faible risque où la prise en charge du danger est individuelle ; une seconde (rouge), désigne celles où l'État doit intervenir pour réguler autoritairement les comportements en raison des dangers ; enfin, la zone violette pointe les situations où une intervention collective et des investissements sous formes d'études ou de travaux, peuvent modifier les contraintes posées et aboutir à un reclassement. L'affinement des catégories centrales à la base de la nouvelle politique du risque s'opère en fonction des exigences locales. Les fonctionnaires de l'État créent un nouveau découpage de la réalité, mieux

⁴⁷ - A l'exception d'un effort de coordination *entre* services, par le biais notamment de la Mission Risque naturelle (un pôle de compétence risque créée en 1998).

⁴⁸ Cette "invention" s'inscrit cependant dans une tradition antérieure. Dès les années 70 ce type de fonctionnement est mis en place par les services dans l'Isère, bien qu'il ne soit pas reconnu - ni désavoué d'ailleurs - par l'administration centrale. Voir à ce propos le témoignage très instructif de Charlier dans (Decrop, 1998 : 5-18).

adapté aux échanges qu'ils ont avec les pouvoirs territoriaux au moment de la mise en œuvre de la politique.

Le changement s'opère ici à *l'intérieur* du réseau d'action publique traitant la prévention des risques, en continuité avec les usages de coproduction de l'action publique. Les collaborations installées de longue date avec les acteurs territoriaux ne sont pas remises en cause. Les seules exceptions à cette règle tendent à la confirmer : l'usage par exemple de PPR prescrits est réservé aux communes considérées comme "réfractaires" et qui, précisément ne jouent pas le jeu de la collaboration. La procédure régaliennne contraignante est ici une ressource alternative, un dernier ressort lorsque les formes ordinaires de coordination n'agissent pas⁴⁹.

■ Le cas de l'Isère permet donc de remettre en perspective l'approche régaliennne de la mise en œuvre telle qu'elle a été exposée dans les deux cas précédents. La rupture radicale et l'imposition autoritaire de catégories objectives et rigides ne sont nécessaires qu'à certaines conditions. Elle s'impose lorsqu'il faut introduire une nouvelle vision du danger, c'est-à-dire de nouvelles façons de découper le réel et de nouveaux objets - comme la zone inondable- dans des réseaux d'action publique orientés selon d'autres finalités et utilisant d'autres catégories. Le changement politique s'opère de façon plus incrémentale lorsque ce travail a déjà été fait, et que le réseau des co-producteurs partage la même vision du problème et de son traitement, les modifications de ce "code commun" n'intervenant qu'à la marge.

Le processus de traduction des nouvelles orientations en matière de danger

La mise en œuvre de l'action publique réglementaire rencontre deux types de difficultés à partir du moment où la participation des acteurs du niveau territorial est requise : des difficultés liées à l'usage des nouvelles catégories normatives et leur conséquence sur les ajustements d'intérêts locaux ; des difficultés liées à la transformation de la base de connaissance et à la création d'une représentation du danger qui doit être reconnue comme valide par des publics différents. Pour des raisons de clarté on a séparé ici l'étude de ces deux aspects, en évoquant par endroits seulement les articulations qui relient ces dimensions normatives et descriptives.

■ *La production conflictuelle de catégories normatives locales*

Les solutions de régulation imposées par l'État ne s'appliquent pas sans difficultés au plan local. Le changement des règles et des catégories normatives proposées bute d'abord sur la remise en cause des choix collectifs des communautés locales. Les élus, les groupes de population ou les acteurs socio-économiques formulent des choix qui articulent étroitement options d'urbanisme, d'aménagement du territoire et action de prévention contre les inondations. Ceux-ci se traduisent par la priorité donnée aux objectifs de développement et comme on l'a vu par un certain flou dans la forme et l'usage des catégories réglementaires relatives à la zone inondable.

⁴⁹ - A titre de fausse exception à cette règle, on pourrait également citer le PIG édicté en 1993 sur les communes du Grésivaudan qui sous des dehors de procédure étatique imposée relève des mêmes mécanismes : son contenu - "laxiste" selon les services - a moins d'importance que la procédure elle-même qui prépare un regroupement entre communes. L'idée est à terme de faire naître un syndicat intercommunal pour prendre en charge les travaux de protection (selon une stratégie identique à celle adoptée dans les Bouches-du-Rhône).

Les conflits les plus visibles concernent les réajustements brutaux qu'impose la carte en matière de politiques communales. Le niveau de protection élevé choisi par l'État (l'inondation centennale ou les plus hautes eaux connues) engendre des contraintes lourdes sur les choix urbanistiques et sur d'autres politiques du ressort des communes. En stabilisant la "zone inondable", les services d'État inscrivent les choix d'urbanisme dans un cadre rigide et suppriment les marges de manœuvre des communes.

Les conflits qui naissent à ce propos sont de part en part politiques, au sens large du terme. La réception des projets réglementaire de l'État dépend fortement des options prises par le maire en matière de politique de développement et de protection, qui relaie en partie celles défendues par la population et les intérêts qu'il représente. Pour les services, les élus soucieux de sécurité (élus "bons enfants") s'opposent de ce point de vue aux maires "entrepreneurs", ou à ceux qui ne veulent pas voir leur commune transformée en "réserve d'Indiens" (Isère). Les débats se signalent aussi par leur focalisation sur les instruments d'intervention à privilégier. Les acteurs locaux contestent l'imposition d'une forme de solution mais surtout énoncent et défendent des politiques alternatives, fondées sur d'autres modes d'intervention. Dans la vallée de l'Oise par exemple, les débats portent sur les conséquences négatives de la solution réglementaire (baisse de la valeur foncière, "légalisation" des crues, effacement des responsabilités publiques, etc.). Mais les acteurs associatifs avancent également des propositions qui dessinent une politique différente de lutte contre l'inondation, en l'occurrence basées sur des solutions en termes de travaux innovants. Ces options sont légitimées par un discours soulignant l'engagement nécessaire de la puissance publique, au contraire des actions réglementaires, assimilées à une intervention "passive" ou à un retrait et un abandon par l'État de ses missions (notamment perçue comme une "privatisation" de ce traitement, confié au seul système assurantiel).

Par ailleurs, les acteurs qui défendent ces positions alternatives ou concurrentes à la vision de l'État disposent de la légitimité nécessaire pour parler au nom de l'intérêt général. Ils peuvent donc contester le monopole de la puissance étatique sur la fixation des orientations en matière de lutte préventive contre les inondations. Certaines grandes agglomérations revendiquent un tel droit à participer à la caractérisation du bien commun, avec d'autant plus de succès qu'elles regroupent une population importante et des activités économiques vitales pour le développement local ou régional. Dans le cas de l'Oise, en particulier, ces institutions peuvent jouer de la différence de visions entre segments de l'État, et mettre en lumière la discordance des discours (encouragement et promotion du développement, d'un côté ; réglementation l'interdisant, de l'autre). Enfin, les mouvements associatifs (Vallée de l'Oise) peuvent s'allier à des représentants politiques (élus, maires ou députés) et développer au-delà de la simple défense d'un intérêt particulier une proposition alternative de politique.

Les controverses locales ne peuvent donc pas être réduites à une opposition de la société locale aux projets gouvernementaux, sur la base de la défense des intérêts particuliers ou purement économiques. C'est plutôt la définition du bien commun qui est là en jeu. Ces débats font en définitive rejaillir le choix politique opéré par la décision normative initiale (le choix d'une crue centennale), alors que cette option demeure présentée comme un constat technico-juridique relevant de l'évidence indiscutable.

■ *Changement des modes de fabrication de nouvelles inscriptions*

Une autre série d'actions est nécessaire pour traduire la nouvelle politique menée par l'État, cette fois dans l'ordre technique. La réorientation du traitement des inondations dans un sens plus réglementaire rend nécessaire la modification des pratiques de représentation du danger.

Les décisions liées au calcul et à la mesure doivent être encadrées dès lors qu'il s'agit de définir une norme officielle, unique et univoque. L'objectif principal est ici de constituer la "zone inondable" comme un élément donné du monde connu, c'est-à-dire évident et distinct, parce que mesurable. Il s'agit donc de donner un contenu objectif à cette catégorie, qui n'est encore qu'une création du monde administratif.

Dans le cas de Bouches-du-Rhône, cette inflexion des pratiques suppose plusieurs modifications dans la production des inscriptions relatives au danger. La première concerne la fixation des seuils permettant de distinguer entre les différentes catégories administratives de danger d'inondation. Les services de l'État s'organisent pour établir, au niveau régional, une grille commune de qualification des types d'événements inondants (en l'occurrence en fonction de couple hauteur/vitesse des eaux). Les trois classes habituelles (situations de "risque fort", "faible" ou "moyen") sont fondées sur des critères techniques qui se réfèrent à des situations concrètes (renversement des personnes ou des murs, en fonction de la vitesse/hauteur de l'eau). Dans le cas des Bouches-du-Rhône, un nouvel attribut doit être ajouté à la catégorie normative définissant la zone inondable : la vitesse des flots est en effet un critère déterminant en milieu méditerranéen, alors qu'elle n'a pas aucune pertinence dans le Nord du pays - comme le révèle l'absence de toute mention dans la réglementation initiale.

De même le calcul du débit de la crue de référence centennale est l'objet de débats dans le milieu des spécialistes locaux de l'hydraulique (Oise et Bouches-du-Rhône). Les services de l'État doivent ici aussi opérer des réajustements, et consacrent *in fine* le caractère officiel des méthodologies (accroissement du ratio débit décennal / débit centennal et usage de la méthode du gradex dans les Bouches-du-Rhône). Il est à noter cependant que d'autres pratiques sont plus difficiles à réorienter directement. Les différentes "lectures" d'un terrain par un expert, l'appréciation localisée des circulations d'eau et l'usage fin des modèles et de leurs paramètres échappent à un cadrage étroit et conservent une part importante de subjectivité et de savoir faire. Dans ces cas, la doctrine officielle tend à imposer le choix des scénarios les plus pessimistes, en contrôlant strictement l'usage des marges d'incertitudes (option désignée comme relevant du "principe de précaution", ou de "l'ouverture de parapluie", selon les intervenants).

Sur l'Oise, la question du calcul du débit de la crue de référence est également débattue, ainsi que la délimitation exacte de la crue historique retenue et la définition des paramètres de danger. Enfin, dans l'Isère, un groupe de travail se réunit dès 1995 pour formaliser le travail des experts et le rendre plus "transparent". Il vise à expliciter le raisonnement expertal qui conduit au classement des situations à risques et de doter les services d'une grille de saisie commune des aléas, permettant de justifier leurs choix.

Dans les différents cas, le nombre des sources d'incertitudes existantes et le caractère nécessairement arbitraire des choix techniques engendrent également des dissensions à propos de la représentation objective de l'inondation officielle. Mais les conflits sont en règle générale peu importants du fait de la forte cohésion du réseau

des techniciens, au sein duquel les agents de l'État occupent une place prépondérante (notamment ceux des établissements publics de recherche appliquée). Il s'agit davantage d'ajustements opérés de façon discrète, entre spécialistes, que de crises ouvertes

Il est cependant des cas où les pouvoirs territoriaux et/ou certains groupes d'intérêts s'engagent dans une expertise contradictoire et en viennent à contester la description officielle du risque. Il s'agit généralement de situations de divergence radicale sur la politique à mener qui opposent l'État aux pouvoirs locaux, ceux-ci associant élus et acteurs non-publics (intérêts économiques ou fonciers, associations de riverains lésés, par exemple). L'intensité et la durée de ces conflits dépendent des ressources politiques (mobilisation sociale large, soutiens à l'échelon cantonal, départemental ou national) et techniques (services propres ou bureaux d'études rémunérés) que les acteurs locaux peuvent engager dans ce "bras de fer" avec la puissance étatique.

Il reste que la situation la plus courante consiste en une forte délégation des non spécialistes à l'endroit des experts, en particulier liés à l'État, pour tout ce qui concerne la description technico-scientifique du danger. Mais cette relation de confiance a des fondements fragiles, en particulier dans les Bouches-du-Rhône et la vallée de l'Oise. D'une part, elle repose sur le caractère ésotérique des connaissances en hydraulique et la fermeture du monde technique aux non-spécialistes, auxquels est simplement opposée l'objectivité des savoirs (la mesure et le calcul refléteraient fidèlement la réalité). D'autre part elle résulte de la faiblesse des ressources techniques et des compétences des opposants (ou de leur sentiment d'incompétence). Dans les deux cas cependant, le différentiel de savoir qui fonde l'autorité de l'État est mis en péril par les évolutions sociologiques ou organisationnelles (accroissement des niveaux de compétence dans la population, diffusions de savoir par internet, sources d'expertise alternatives via les bureaux d'études) et administratives (exigence d'une plus grande transparence dans les processus décisionnels).

L'Isère constitue un cas à part dans la mesure où le RTM bénéficie d'une implantation ancienne dans le département (plus d'un siècle) et d'une accumulation de savoir sans équivalent sur les phénomènes naturels. Cette mémoire documentaire en prise sur le territoire lui confère un statut quasi institutionnalisé de service expert dans le domaine du risque. Ses évaluations et ses avis font donc très largement autorité et ne sont sérieusement remis en question par aucun acteur local.

L'état provisoire du jeu local et de la cartographie réglementaire du risque naturel

Les résultats de l'action publique en tant qu'action collective peuvent s'étudier en observant l'état du jeu local, des évolutions opérées dans les configurations d'acteurs et dans les catégories normatives et descriptives que ces réseaux mobilisent.

De façon transversale, trois types de modifications sont communs aux cas étudiés : en premier lieu, l'objectivité et l'évidence de la contrainte liée au danger s'imposent de façon assez générale, ainsi que l'usage de la cartographie réglementaire pour désigner la zone inondable ; en second lieu, le réseau d'action public chargé des travaux sur les rivières tend à se réarticuler autour de la contrainte juridico-naturelle, avec l'émergence

de solutions d'aménagement et d'intervention adaptées à la nouvelle donne ; enfin, les pratiques réglementaires se transforment également pour traduire et adapter la contrainte créée par l'État. Dans les trois cas, on assiste à un affinement des catégories utilisées dans la mise en œuvre de la politique.

Cette dernière peut donc être considérée comme une réussite, au regard des trois cas étudiés. Le dispositif lancé en 1994 parvient à trouver une traduction locale, même si ses principales composantes sont largement modifiées, par hybridation du projet de l'administration centrale et des histoires administratives et politiques locales.

■ L'examen des situations territoriales montre que la réalité d'une "contrainte objective" de la zone inondable, imposée par la carte, est largement acquise. L'évolution est particulièrement frappante en regard de la situation décrite au départ de notre analyse, marquée par l'hétérogénéité et le flou des descriptions du danger.

Dans les Bouches-du-Rhône, l'usage de la carte s'impose globalement comme descripteur officiel de la menace à prendre en charge collectivement. Les services maintiennent une application rigoureuse des indications portées sur l'Atlas des zones inondables. Les cartes deviennent le support d'une contrainte objective qui n'est plus remise en cause que de façon marginale. La catégorie de zone inondable prend des contours plus nets. Elle organise davantage la réalité commune et, par rebond, structure le cadre décisionnel.

Au plan des réseaux d'acteurs, après la phase de protestation et d'opposition, on note la réformation progressive d'alliances entre l'État et les collectivités locales. Des stratégies complexes de prise en charge du coût politique apparaissent, en particulier l'usage d'un échelon administratif supérieur (l'État ou un syndicat intercommunal) afin d'atténuer les conflits créés par l'action réglementaire au niveau très local. Dans les Bouches-du-Rhône, certaines procédures PPR sont mobilisées à cet effet : sur la base d'un accord entre l'État et la commune, la procédure "régaliennne" permet aux élus de la collectivité de reporter le poids politique de la prise en compte du risque sur l'État, tout en conduisant pour l'essentiel l'opération et en faisant prévaloir leurs orientations.

Cette forme d'entente entre acteurs publics est renforcée par un front commun des techniciens et des experts autour de la carte officielle comme descripteur valide de représentation du danger. Dans les Bouches-du-Rhône comme dans la vallée de l'Oise, les positions concordantes des techniciens et des services sur la question du risque inondation en conforte l'objectivité. Les cas d'oppositions flagrantes entre visions divergentes, au plan techniques sont rares (bureaux d'études en concurrence par exemple). Elles sont généralement traitées par une intervention politique qui rétablit le consensus et n'entame pas la crédibilité de l'instrument de visualisation, ni l'existence du nouvel objet qu'il mesure.

De même, les alliances entre acteurs techniques et politiques autour de la nouvelle définition normative et descriptive du danger permettent de cantonner les contestations. Les procédures de consultation du public (légale formelle comme dans l'enquête publique, ou plus technique et informelle pour la réalisation de carte d'aléas) imposent un cadre de traitement des problèmes qui entérine cette définition tout en autorisant des adaptations marginales. Ces opérations réduisent pour beaucoup les

controverses en individualisant les différentes formes d'opposition, tout en les déplaçant sur un terrain purement technique largement dominé par les experts publics.

Dans la vallée de l'Oise, une "Charte Oise-Aisne", signée en 2001, pose les bases d'un discours étatique réunifié et d'une stratégie de prévention commune aux acteurs publics. Le document établit et répartit des rôles, assigne des responsabilités et explicite l'action réglementaire promue par l'administration. La Charte exerce aussi un effet de légitimation en affichant publiquement les catégories de références qui doivent désormais encadrer l'action collective : l'inondation « centennale » est officialisée comme le socle de la stratégie de prévention ; les travaux ne peuvent pas modifier la "contrainte naturelle", dont elle offre une représentation valide.

Dans l'Isère, aucune rupture forte n'est observable puisque le cadre nécessaire au traitement collectif du danger est déjà en place, ancré dans les pratiques et les esprits. Cependant, la nécessité d'une mise en cohérence se fait également sentir entre services. C'est sur cet aspect qu'intervient le pôle de compétence créé au début de 1998 : la MIRNAT (Mission interservice aux risques naturels) doit assurer la cohésion des interventions entre les quatre services chargés du risque (RTM, DDE, DDA, Service de la Navigation) et permettre une hiérarchisation rationnelle des priorités de la politique du risque.

- Des programmes d'intervention opérationnels commencent à être conçus et mis en œuvre en tenant compte de la zone inondable comme catégorie objective et cadre réglementaire contraignant. Ils peuvent en compenser les effets et parfois en faciliter l'acceptation. Par là, l'élaboration de ces programmes contribue à rouvrir le jeu de négociations entre acteurs, tout en confortant le cadre réglementaire dans lequel ils acceptent de prendre place.

Dans les Bouches-du-Rhône, le réseau formé par les communes, les syndicats intercommunaux et différents partenaires publics se réoriente autour de ces programmes de travaux prenant en compte l'existence du nouvel espace requalifié administrativement. La reconnaissance de la zone centennale reste non négociable mais s'articule avec des compensations positives (mise en valeur des zones préservées dans le cadre d'une politique d'amélioration du cadre de vie) ou d'aménagements classiques (travaux de protection localisés et d'évacuation / stockage des crues centennales).

À cette occasion, des liens se nouent de façon progressive entre les deux réseaux d'action agissant auparavant en parallèle: celui en charge des aménagements et travaux (essentiellement administration de l'Équipement et syndicats intercommunaux aménagistes), et celui organisé autour des études environnementales et de la planification de l'eau (Agence régionale de l'Environnement, Agence de l'eau, DIREN notamment)

Dans l'Oise, la réorientation des politiques repose également sur la définition d'un nouveau volet d'interventions opérationnelles en matière de lutte contre les crues. Certains acteurs étatiques avancent des solutions alternatives d'aménagement du cours d'eau, adaptées à la nouvelle donne réglementaire : promotion de nouveaux types de dispositifs dans la lutte contre les crues (surstockage), solutions « douces », plus respectueuses des intérêts environnementaux. Par ailleurs des acteurs institutionnels

environnementaux se mobilisent désormais autour de cet enjeu (DIREN, Agence de l'eau, associations par exemple).

- Au plan réglementaire enfin, un cadre d'intervention se définit progressivement par le croisement entre les recommandations centrales et les exigences ressenties par les metteurs en œuvre locaux. L'action réglementaire concrète ne vise pas à écarter toute prise de risque par une action systématique de régulation, mais à administrer finement le danger identifié en fonction des contextes locaux et de la pluralité des intérêts à prendre en compte. Les catégories normatives élaborées au centre doivent être amendées et adaptées pour pouvoir encadrer le traitement de ces situations, et en particulier ajuster les politiques menées (développement de l'urbanisme et de l'activité économique, d'un côté ; protection des populations et préservation du lit majeur, de l'autre).

Dans les Bouches-du-Rhône, les pratiques réglementaires fondées sur le nouveau dessin de la zone inondable redonnent en même temps des marges de manœuvres aux communes. L'application du règlement est l'occasion d'échanges entre État et pouvoirs locaux sur les prescriptions comme sur le degré nécessaire de connaissance de l'aléa. Le degré de jeu autorisé varie selon les acteurs concernés et leur légitimité à parler au nom de l'intérêt général. Certaines grandes agglomérations obtiennent des dérogations significatives (prise en compte des protections dans la définition du zonage réglementaire) ainsi que certains acteurs publics ou privés dont le poids politique ou économique local est important. Dans ces cas, qui relèvent de l'exception, la dérogation passe par l'édition d'un règlement d'usage des sols dont les termes sont assez flous pour n'être pas contraignant.

Dans l'Oise, la réorganisation des jeux territoriaux autour d'un pivot normatif stable est également accompagnée par des ajustements dans le dispositif d'application réglementaire. Les procédures se présentent d'abord comme un cadre d'échange et de discussion sur la teneur réelle de la norme localisée. Ces négociations entre acteurs de la mise en œuvre réglementaire aboutissent à la production - comme dans l'Isère - de nouvelles catégories de zonages, les "zones rouges-bleus" ou "pyjama". Celles-ci remplissent les mêmes fonctions de coordination et d'affinement des politiques d'urbanisme et de prévention des risques. De même un important travail de précision des catégories et des principes juridiques énoncés par le centre est réalisé, pour donner un contenu opératoire, cas par cas, aux intitulés flous des textes centraux ("zone peu urbanisée" notamment).

- Sur l'ensemble des cas, les observations montrent une évolution continue de ces définitions et catégories dont on ne peut offrir ici qu'un instantané (en 1999-2000). Les situations des départements étudiés sont similaires, malgré la diversité des choix de mise en œuvre. La réalisation d'un grand nombre de PPR dans la vallée de l'Oise n'empêche pas le maintien de zones problématiques en négociation (zones "oranges" ou "pyjamas") laissant des espaces vides dans les cartes ; tandis que le faible nombre de documents approuvés en Isère et dans les Bouches-du-Rhône cache l'accumulation progressive des cartes d'aléas et leur insertion régulière dans les POS en révision. De ce point de vue, "l'écriture du risque" est bien en train de couvrir graduellement, à un rythme relativement homogène, les territoires étudiés ; même si elle ne s'opère pas dans les formes initialement prévues par l'administration centrale.

Synthèse générale : mécanismes et conditions de l'écriture du risque

Les cas étudiés permettent de porter au jour de façon synthétique les changements intervenus dans l'écriture du risque au plan local. Pour cela il nous faut d'abord faire apparaître les principaux points d'articulation entre finalités administratives et activités technico-scientifiques. Ce point éclairé, on montrera la réorganisation des réseaux d'action publique opérée durant le pas de temps étudié, puis l'évolution parallèle des catégories constituant le programme d'action central.

▪ Tout d'abord, le tableau des opérations de production d'inscription (donné en annexe) offre une synthèse des grandes catégories de choix associés à ces opérations, ainsi que les principaux types d'objectifs et de contraintes qui peuvent les orienter. L'explicitation de ces choix est un préalable nécessaire pour comprendre les articulations entre le programme d'action publique - impulsé par l'État central- et les transformations des activités techniques de mesure et de calcul que ce programme suppose. Sans entrer trop dans le détail, on a pu mettre en lumière trois de ces articulations :

▪ *La fixation des conventions de représentation* : les décisions relatives à la mise en forme finale des données constituent un des points de contact les plus apparents entre les logiques scientifiques et non scientifiques. Les travaux sur les processus d'expertise (Callon, Rip, 1991) ont particulièrement étudié cette articulation, ainsi que la littérature spécialisée sur la cartographie (Massardier, 1996 : 64 et 233-236 ; Monmonier, 1996). On constate que le choix d'un format principal d'affichage des données se fait en lien étroit avec l'usage qui doit en être fait. L'usage administratif du savoir impose la fixation d'un chiffre unique pour fonder en raison un seuil ou une valeur-limite réglementaire. Tandis que pour un technicien, la représentation des données doit dans l'idéal signaler le flou lié à la nature hypothétique des savoirs (affichage de la fourchette d'incertitude ou traduction graphique de celle-ci sous forme d'un gradient sur une carte)⁵⁰. Or dans la mesure où les calculs débouchent souvent sur un résultat en forme d'intervalle de confiance, la sélection d'un niveau exact impose un choix (entre, par exemple valeur moyenne, minimale ou maximale). Dans la plupart des cas, cette sélection est faite selon des critères composites, pour partie étrangères à la technique, mais qui respectent en même temps le cadre posé par le calcul.

▪ *La fixation des conventions de mesure et de calcul* : le réglage des instruments et le cadrage des méthodologies de calcul forment un second ensemble de choix composites, moins apparent que le précédent parce que situé plus en amont. L'ensemble du travail de production d'une inscription nécessite une série de sélections

⁵⁰ - (G. Decrop, 1998 : 31, note 4) Dans l'exemple donné, le souci d'exactitude exprimé par un technicien (le gradient) s'oppose à une autre vision de l'exactitude, plus politique qui impose la ligne nette.

quant à l'information à retenir et à l'extrapolation à mener sur cette base pour couvrir l'ensemble d'un territoire à partir des résultats du calcul. Or, ces activités laissent une place importante dans le domaine de l'hydraulique au savoir faire et à la formation, au "coefficient personnel" de l'opérateur, dans lequel entre une part d'appréciation subjective. Cette dernière ouvre alors la possibilité d'une prise en compte d'éléments non techniques, liés au contexte de la décision, ou la culture des services.

- *L'orientation du travail d'objectivation* : le dernier type d'influence qui structure les activités de production des savoirs est le plus difficilement perceptible dans la mesure où il couvre l'ensemble du dispositif d'inscription. C'est en effet l'existence même d'un instrument de visualisation du danger qui signale un travail d'objectivation orienté en finalité. Celui-ci traduit la volonté de constituer une représentation univoque et incontestable des phénomènes, et à en faire une composante du monde commun.

- À partir de ces constats, deux remarques peuvent être faites. D'une part le découpage d'une réalité objective de l'inondation sous la forme en particulier de la "zone inondable", entretient des rapports étroits avec l'institution de cette catégorie au plan juridique et son usage dans des politiques publiques (réglementaires ou autres).

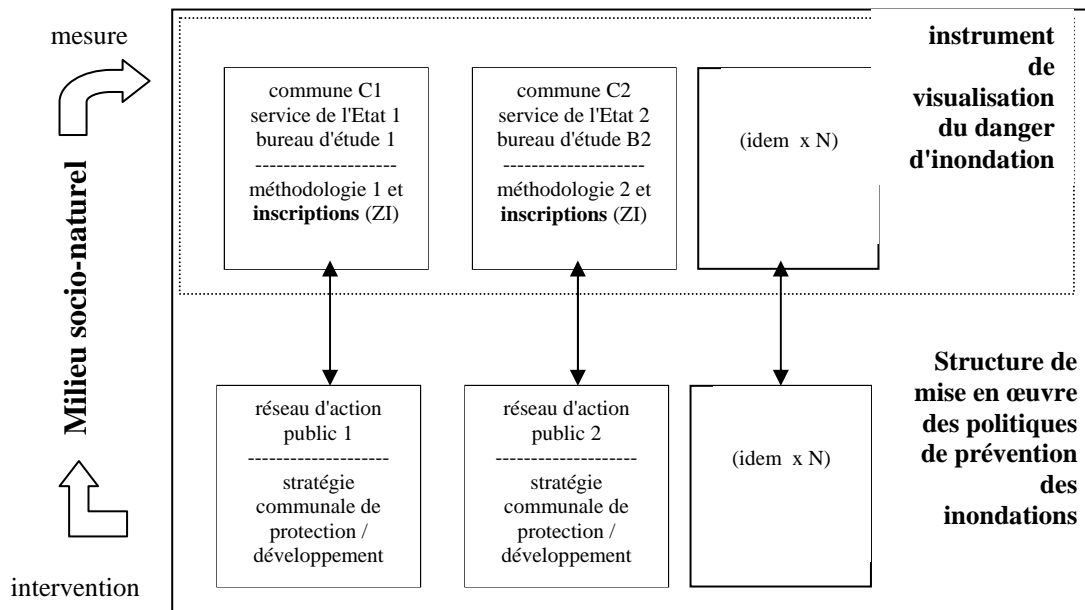
D'autre part, l'objectivation des phénomènes contribue pour une grande part à la mise en visibilité de ce danger et à sa définition comme problème collectif. La production technique et scientifique d'une représentation objective, la mobilisation de celle-ci dans le discours administratif et public joue donc un rôle important dans la construction du problème des inondations et dans sa reconnaissance sociale. Cette remarque pointe un développement envisageable dans les recherches sur la construction des risques, qui se focalisent souvent, voire quasi exclusivement, sur les intervenants sociaux (Lemieux, Barthe, 1998) au détriment du rôle joué par l'État dans le processus de "prise de conscience" d'un danger⁵¹.

- La seconde conclusion transversale concerne la structure de mise en œuvre de l'action publique, marquée par un processus d'autonomisation de l'instrument de visualisation du danger. Ceci ne signifie pas que les activités de mesure et de calcul soient en définitive complètement isolées des enjeux politiques, notamment ceux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Mais les relations entre ces différentes sphères sont progressivement plus encadrées et normalisées.

De ce fait la "zone inondable" peut devenir une réalité, solide et stable, et suffisamment intangible pour infléchir les comportements et les représentations. La situation initiale, exposée au point 2 de la monographie peut se représenter de façon très simplifiée de la manière suivante.

⁵¹ - Cette remarque peut s'appuyer sur des exemples tirés de deux autres politiques (le chômage et les politiques de sécurité) , où l'instrument de mesure du problème, tenu par l'Etat, joue un rôle prépondérant dans la conduite de l'action de l'action publique. Voir (Garraud, 2000 ; Mucchielli, 2002 : 55 sq).

Schéma : la structure de mise en œuvre avant 1993

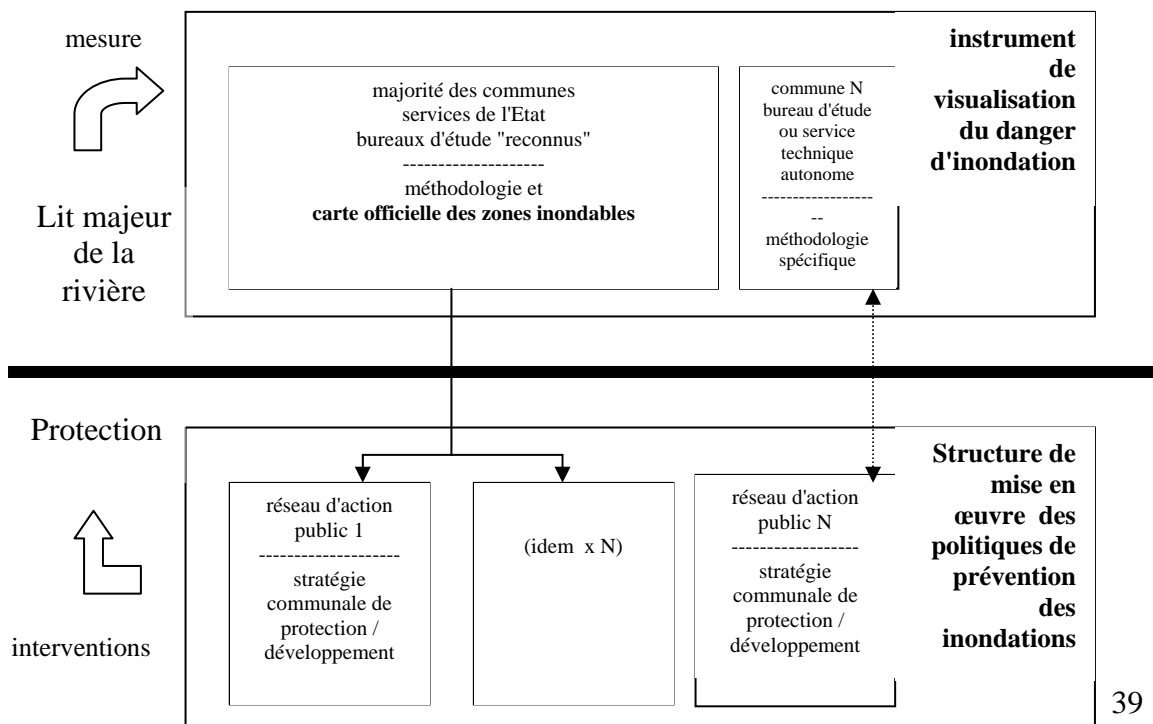


Cette configuration se caractérise par deux traits principaux :

- l'insertion de l'instrument de visualisation du danger dans la structure de mise en œuvre et l'importance consécutive des interactions entre la production de connaissance et les autres politiques
- une vision du milieu environnant comme une entité socio-naturelle privée de statut bien défini ou contraignant.

Après le changement impulsé par l'État central et relayé au niveau départemental (point n°3 et n°5), cette configuration tend à se réorganiser selon le modèle suivant :

Schéma : évolution en cours de la structure de mise en œuvre



Le principal effet de la mise en œuvre de la cartographie réglementaire est de tracer une frontière nette et publiquement affichée entre la structure de mise en œuvre proprement dite et l'outil de mesure. Les relations étroites liant antérieurement les producteurs de savoir sur le danger et les acteurs opérationnels sont ainsi limitées et codifiées.

Par ailleurs, en imposant la non prise en compte des ouvrages de protection dans le calcul de la zone inondable, la nouvelle méthodologie conforte l'idée et l'existence d'un lit majeur "naturel", attribut fixe et intangible de la rivière. Toutefois, cette évolution n'est pas globale et systématique puisque les acteurs territoriaux dotés de suffisamment de moyens peuvent maintenir leur propre vision du danger, qui reste structurée par leur stratégie de protection plus générale.

■ Enfin, on peut donner un résumé succinct de quelques-unes des transformations que subit le programme d'action. Le tableau suivant regroupe d'abord les catégories qui organisent la description du danger et l'encadrement normatifs des comportements dans les textes initiaux⁵². Puis il indique certains des amendements, extensions, voire abandons qui caractérisent les retraductions successives de ce dispositif, jusqu'à sa mise en application en situation. (tableau page suivante)

Une conséquence importante de ce processus continu de retraduction est le caractère dissemblable des procédures de cartographie réglementaire, malgré leur identité de nom et de forme. Ceci vaut pour les contenus normatifs et le degré de contrainte qu'ils font peser sur les assujettis, mais aussi quant à la description du danger qui ne s'opère pas de façon similaire selon les départements et à l'intérieur même de ceux-ci. Il ne s'agit ici évidemment que d'un jugement qualitatif - seule une enquête plus précise permettrait de comparer plus systématiquement les méthodologies, ou les référents décisionnels⁵³ employés. Cependant, ce constat marque les limites de la tentative d'homogénéiser les conditions de la mesure et du relevé des risques encourus à l'échelle nationale, notamment à des fins de quantification et de calcul assurantiel. Dans ce domaine, la rationalisation des pratiques bute sur le double obstacle : la très grande singularité des phénomènes à évaluer, qui résiste partiellement à la mise en statistique, mais aussi la complexité de l'instrument de mesure à réorganiser à cette fin.

⁵² On ne donne ici que les principaux traits caractéristiques du programme central (synthèse réalisée à partir des textes des circulaires de janvier et février 1994 et avril 1996, de la loi du 2 février 1995 et du décret d'application du 5 octobre 1995. De même seuls quelques exemples sont donnés à titre d'illustration pour les situations locales.

⁵³ - On entend par les codes qui orientent l'application du droit et des catégories normatives (également désignés comme "paranormes", ou "normes secondaires d'application" (P. Lascoumes)

Tableau : évolution des catégories composant le programme d'intervention central

Programme d'action initial	échelon départemental	échelon local-communal
<i>Catégories descriptives et méthodologies</i>		
Zone inondable (ZI) = "Plus hautes eaux ou au moins crue centennale"	= niveaux locaux de la crue centennale / crue de référence	= travail des bureaux d'études et des services techniques (méthodologies plus ou moins encadrées selon les cas)
Zone d'expansion des crues = "non urbanisée ou peu urbanisée et peu aménagée"	BDR ⁵⁴ : appréciation subjective OISE : définition d'un référent décisionnel : critère du "peu urbanisée"	BDR : appréciation au cas par cas par les agents OISE : application du référent décisionnel
Zone inconstructible = (ZI) + "plus d'un mètre d'eau"	Définition/ affinement des classes d'aléas ex. BDR : ajout du critère "vitesse" et développement d'une nouvelle classification (dite "I1-I4") OISE / ISÈRE : création d'une zone intermédiaire (projet de modification de l'aléa)	BDR : reprise majoritairement de la classification (avec des exceptions) OISE : reprise de la classification
Zone constructible sous conditions = (ZI) + "moins d'un mètre d'eau"		
Méthodologie : "le calcul de la ZI ne prend pas en compte les protections"	BDR : "le calcul de la ZI" prend en compte les travaux modifiant l'aléa. OISE : idem ISÈRE : distinction "travaux modifiant l'aléa" et "protections"	BDR : appréciation des situations au cas par cas par les agents OISE : idem
<i>Catégories normatives et procédures</i>		
Prescriptions applicables en ZI		
Prescriptions applicables en zone d'expansion des crues	- Définition départementale / régionale des règlements PPR fixant les conditions de constructibilité - évaluation locale des critères de "réduction de la vulnérabilité", "préservation des zones d'expansion"	Appréciation des situations au cas par cas par les agents
Prescriptions applicables en zone inconstructible et constructible sous condition		
Prescriptions applicables à l'existant	BDR : non- appliqué aux habitations OISE : idem (réservé aux collectifs)	(néant)
Procédures : le PPR décrit l'aléa et s'impose au POS	BDR/ISÈRE : l'aléa est directement transcrit dans le POS. Le PPR l'enregistre.	Le PPR est utilisé pour "faire passer" une révision du POS

⁵⁴ BDR : Département des Bouches-du-Rhône



ECRIRE LE RISQUE

Conclusion

Conclusion générale

Au regard des données recueillies, la recherche permet de valider l'hypothèse centrale selon laquelle l'écriture du risque - c'est-à-dire la production d'une cartographie réglementaire du danger - se développe en parallèle avec une action collective qui déborde les frontières institutionnelles dans lesquelles elle est pensée traditionnellement. Son développement apparaît dépendant de l'ensemble de la structure de mise en œuvre concernée et suppose de mobiliser des acteurs étatiques, aux différents échelons territoriaux, mais aussi les pouvoirs locaux et les réseaux intervenant dans la production des données.

Cette action collective est fondée sur la production et la diffusion de deux éléments étroitement articulés : d'une part un savoir (lié à la mesure des phénomènes et à une instrumentation scientifique condensée dans la carte), d'autre part, des catégories d'action publique transportant des choix de valeurs (notamment en identifiant et en protégeant certains intérêts, ici ceux de la rivière et de l'intégrité de son lit majeur). La mise en place de ces deux composantes au niveau territorial est au centre de l'écriture du risque et explique le caractère problématique de la mise en œuvre

- On peut d'abord comprendre les "*difficultés d'application*" de la cartographie réglementaire du risque naturel comme les différents obstacles que rencontre cette action collective, en ce qu'elle est fondée sur des choix de valeurs.

Les oppositions sont engendrées en premier lieu par le changement politique occasionné par la réforme. Le processus d'écriture du risque s'inscrit dans une évolution de la politique de lutte contre les inondations et formalise un nouveau type d'intervention, porteur de nouvelles valeurs. L'idée même de l'existence d'une "*zone inondable*", relevant d'une action publique organisée et sectorisée, opère une rupture importante dans la vision administrative du problème et des modes de traitement à lui appliquer. Il constitue un choix politique en ce qu'il désigne un nouveau territoire, et fait prédominer dans les arbitrages relatifs à cet espace un type d'intérêt, privilégiant la protection des populations mais aussi de la zone elle-même (inconstructibilité, maintien de zones d'expansion des crues, impératifs d'environnement pris en compte, etc.).

- En second lieu, la technologie cartographique n'est pas un instrument neutre substantiellement distinct de la politique qui le mobilise. La carte donne en effet corps à la nouvelle entité politico-juridique (la zone inondable). Pour ce faire, la cartographie réglementaire du risque naturel traduit méthodologiquement la nouvelle vision de l'action publique, en énonçant des pratiques uniformes de mesure et de représentation de la catégorie ("*la cartographie officielle*"). Elle est donc le vecteur de cette nouvelle vision administrative assurant la rationalisation et l'homogénéisation des modes de représentation du risque au travers du territoire. La mise en œuvre de la politique est donc indissociable de la mise en circulation de cette "*cartographie officielle*" dans les réseaux d'acteurs locaux, de l'État jusqu'aux communes.

Par ailleurs, diverses médiations cartographiques interviennent dans la définition et la mise en œuvre des actes de gouvernement. Agissant comme un dispositif d'écriture administratif du territoire, la technique cartographique contribue d'abord à la formation d'une vision bureaucratique de celui-ci, à l'identification des enjeux collectifs qui y sont rattachés, et des modes de traitement à leur appliquer. Les cartes jouent aussi un rôle dans la circulation et la légitimation de cette vision. La publication des cartes tend alors à transformer la régulation du risque, généralement faiblement mobilisatrice hors période critique, en question politique locale. Porté par la carte et le zonage, rendu plus concret par leur médiation, le problème du risque gagne plus facilement la sphère publique. Enfin, au travers des cartes, l'administration installe et promeut un cadre cognitif unique, au travers duquel les autorités locales et les publics concernés sont incités à penser les problèmes et les solutions attachés aux politiques publiques. Ce faisant, la puissance étatique instaure une base commune de discussion et, dans le même temps fait prévaloir une vision spécifique de la réalité, qui découpe et requalifie l'espace local en fonction de principes et de valeurs qui lui sont propres⁵⁵.

■ Dans un registre plus normatif, la politique menée peut être considérée comme une réussite. L'action collective impulsée par l'administration centrale apparaît en effet relayée dans les cas où s'impose un cadre de négociation lié à la cartographie réglementaire du risque naturel. Par ce biais, il y a reconnaissance progressive de la nécessité d'une action publique, accompagnée d'une discussion, parfois conflictuelle, sur le bien commun localisé et l'ajustement des intérêts en présence. En parallèle, l'objectivité du danger est reconnue et s'appuie sur des règles plus homogènes. Enfin, ce cadre réoriente l'action publique locale autour d'une nouvelle entité désormais constituée (la "*zone inondable*" est devenue une évidence publique) et accroît la rationalisation de la prévention du danger d'inondation.

⁵⁵ - En ce sens, elle se rapproche des objets-frontières qu'analysent Susan L. Star et James R. Griesemer. Voir "Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary objects : amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-1939", *Social Studies of Science*, n°19, p. 387-420

Recommandations pratiques

"Si la carte s'oppose au calque, c'est qu'elle est tout entière tournée vers une expérimentation en prise sur le réel. (...) La carte est ouverte, elle est connectable dans toutes ses dimensions, démontable, renversable, susceptible de recevoir constamment des modifications. Elle peut être déchirée, renversée, s'adapter à des montages de toute nature, être mise en chantier par un individu, un groupe, une formation sociale. On peut la dessiner sur un mur, la concevoir comme une œuvre d'art, la construire comme une action politique ou comme une médiation"

(Deleuze et Guattari)

Les constats que l'on a formulés sur les logiques gouvernant la mise en œuvre des politiques réglementaires permettent de questionner certaines orientations actuelles de la prévention des risques et de formuler quelques recommandations.

- En croisant les cas étudiés, on constate que le changement dans les politiques locales s'opère de façon différente selon le type de configuration territoriale.

En l'absence de service spécialisé dans le risque, le développement d'une intervention réglementaire rigoureuse suppose une action volontariste de l'État et une reconfiguration des réseaux d'action publique pour donner à cette politique un cadre organisationnel et cognitif minimal.

À l'inverse, cet acte d'institution autoritaire n'est pas nécessaire lorsqu'existe une tradition de prise en charge du problème des risques, comme en Isère

L'action volontariste se traduit par l'imposition d'une méthodologie unique de calcul du risque qui permet d'homogénéiser les descriptions du danger collectivement encouru. Elle s'accompagne d'une large diffusion de cette connaissance qui lui donne un statut de norme de référence publique. Ces deux actions sont administrativement et politiquement coûteuses et requièrent dans les deux cas concernés un contexte fortement incitatif (pressions médiatique et sociale, suite à une succession d'événements catastrophiques).

- Ces constats conduisent à reformuler certaines hypothèses admises sur la mise en œuvre des politiques de prévention des risques.

La recherche conduit à relativiser l'influence sur les politiques locales d'une action de pédagogie du risque (promotion d'une "culture du risque" ou d'une "conscience du risque"), appuyée sur la diffusion de l'information, l'organisation d'échanges, de débats ou de concertations autour de ce thème. Valable en théorie, cette démarche se heurte dans la pratique à la pluralité des politiques soutenues par les services de l'État et au caractère contradictoire des messages convoyés vers le public. L'absence de position claire dans l'État et les divergences de points de vue avec les collectivités locales ôtent beaucoup de son efficacité à une telle pédagogie.

La recherche amène également à remettre en cause l'idée selon laquelle l'établissement d'un savoir objectif sur l'inondation suffirait pour fonder une politique rigoureuse dans ce domaine, par-delà les divergences d'intérêts et de points de vue.

Cette démarche se heurte à l'existence de marges d'incertitudes importantes et, dans la pratique, à la diversité des hypothèses et paramètres du calcul employés par les services et les bureaux d'études. Ces choix conventionnels varient selon les lieux et ne peuvent être homogénéisés que par une action coordonnée par l'État, acteur dominant dans ce réseau. L'objectivité du savoir n'est donc pas le point de départ mais, sous certaines conditions, le point d'arrivée de l'action publique.

De façon plus générale, la clarification des objectifs dans la lutte contre les inondations se signale comme l'un des principaux facteurs du succès des politiques menées. Dans les cas étudiés, celui-ci tient à un arbitrage sans équivoque au niveau départemental en faveur d'une option réglementaire : la décision établit une norme légitime, publiquement endossée par l'État et traduite institutionnellement. Elle instaure un cadre commun pour réorienter les autres modes d'intervention publics sur un mode négocié.

■ La principale recommandation que l'on peut tirer de ces constats vise à la création des conditions favorables à ce type d'arbitrage - qui dépend aujourd'hui pour beaucoup d'une pression politique et médiatique très fluctuante. Sur la base des formes de mise en œuvre observées, la prise en charge de ce choix collectif semble être mieux assurée lorsqu'elle est confiée à des instances territoriales associant l'État (préfet et services) et les pouvoirs locaux (élus et populations). Ces instances doivent être en mesure d'établir et de stabiliser les exigences collectives concernant les niveaux de risque, ce qui suppose une structure institutionnelle et une légitimité fortes (transmise par la loi et/ou acquise par la possession de compétences techniques ou informationnelles spécifiques, sur le modèle de l'Isère). Les syndicats intercommunaux de rivières, associés à des Commissions locales de l'eau (cas des Bouches-du-Rhône) offrent l'esquisse d'une telle architecture, pour autant qu'ils reçoivent les moyens d'asseoir leur autorité naissante.

Cette option institutionnelle et politique devrait aussi s'articuler avec une réflexion sur l'usage des cartes prenant en compte l'enjeu politique sous-jacent à cette technique. La nécessité de cet effort a déjà été soulignée par plusieurs analyses révélant, la complexité croissante des techniques de fabrication et la monopolisation de plus en plus affirmée des moyens de production cartographiques, comme du savoir lui-même (Pickles, 1995 ; Aberley, 1993). La carte offre pourtant un support idéal pour articuler de façon ouverte des visions du monde divergentes.

Une telle réflexion permettrait d'éviter par ailleurs de recourir au fragile artifice d'un savoir figé sur le risque, dont les incertitudes ont été gommées par une séparation arbitraire entre technique et politique (Schneider, Ingram, 1997). Elle inciterait aussi à sortir plus nettement d'un modèle visant la réduction à terme de ces incertitudes⁵⁶, objectif illusoire à l'échelle très locale, pour des raisons de coût autant que de faisabilité technique.

⁵⁶ - Ce type de discours, unissant souvent acteurs politiques et techico-scientifiques, est analysé dans (Shackley, Wynne, 1996)



ÉCRIRE LE RISQUE

Bibliographie

Bibliographie

- Aberley, D. (1993), *Boundaries of Home - Mapping for local empowerment*, Philadelphia-PA, New Society Publishers,
- Bowker, G. (1988), "Pictures from the subsoil, 1939", in J. Law, G. Fyfe, *Picturing Power : visual depiction and social relations*, London, Routledge.
- Berke P. R, Beatley T (1992), *Planning for Earthquakes. Risk, Politics and Policy*, Baltimore : John Hopkins
- Berrivin, R. (1995) *Les contrats centre-périphérie comme levier de modernisation du management public*. Thèse de doctorat. IEP Paris.
- Birkland Thomas A. (1997), *After Disaster. Agenda setting public policy and focusing events*, Washington DC, Georgetown University Press.
- Bloor, D. (1982). *Sociologie de la logique. Les limites de l'épistémologie*, Paris : Pandora
- Bourrelier P.H (dir.), (1997), *La prévention des risques naturels, rapport de l'instance d'évaluation*, Commissariat général du plan, La Documentation française.
- Callon, M., Rip, A. "Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement", in Jacques Theys (eds), *Environnement, Science et Politique. Les experts sont formels*, Paris, Germes, 1991, pages 227-238
- Clivaz, C. (2001), Influence des réseaux d'action publique sur le changement politique : l'exemple de l'écologisation des politiques suisses et valaisannes du tourisme, des transports et de l'agriculture, *Revue suisse de science politique*, 7(1), pages 19-50
- Collectif, (1988) "Risque et prévention", *Aménagement et nature*, n°90, été 1988, p.2-6.
- Decrop G. et Gilbert C., (1993), "L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs", *Politiques et management public*, n°2, juin 1993.
- Decrop G., Vidal-Naquet P.A, (1998) "*Les scènes locales du risque, points de vue*", Séminaires du programme risque collectifs et situations de crises, Paris.
- Decrop, G. (1998) *De l'expertise scientifique au risque négocié. Le cas du risque en montagne* : Cemagref Editions.
- Dourens C. (1994), *Figures du pragmatisme. Complexité, incertitude et prévention des risques*, CERPE, Ministère de l'Équipement; DRAST, Centre de prospective et de veille scientifique.
- Dowding K. (1995), Model or metaphor, A critical review of the policy network approach, *Political studies*, 45 (1), pages 136-158
- Dowding K. (2001), There must be an end to confusion : policy networks, intellectual fatigue and the need for political science methods course in British universities, *Political Studies*, 49 (2), pages 89-105
- Duran, P., B. Hérault. 1988. *L'application du droit des sols entre l'État et le marché*, Rapport de recherche. GAPP-CNRS.
- Duran, P., Thoenig J.-C. 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique* 46 : pages 580-623.

- EPTB, (1999), *Colloque sur les risques naturels*, organisé par l'Association des Établissements Publics territoriaux de Bassin [<http://www.eptb.asso.fr/fichiers/Cr230699.htm>]
- Eurydice 92, (1997), *Encyclopédie de l'hydrologie urbaine et de l'assainissement*, Lavoisier.
- Galley R. , Fleury J. (2001), *Rapport sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles*, n°3386, Assemblée nationale, 14 novembre 2001.
- Garraud P. , *Le chômage et l'action publique*, L'Harmattan.
- Gerbaux, F. (1994), *La montagne en politique*, Ed. L'Harmattan.
- Gilbert, C. (1998), Le sens caché des risques collectifs, *La Recherche* 1998, Mars, n°407
- Gilbert, C. 1999. "Risques perçus et risques "construits": une contradiction dépassable dans l'analyse de l'action publique ?" *Sixième congrès de l'AFSP, Rennes, 1999*, 13 p.
- Gillet, F., Zanolini. F. (dir). 2000. *Conférence internationale "Risques naturels en montagne". Grenoble, avril 1999*. Paris : Cemagref, 497 p.
- Gusfield J.R. (1996), *Contested meanings. The construction of alcohol problems*, University of Wisconsin Press
- Hanf K., (1993) "Enforcing environmental laws : the social regulation of coproduction", in Michael Hill (eds), *News agendas in the study of the policy process*, London, Harvester Wheatsheaf
- Hill, M., Hupe P. 2002. *Implementing public policy*. Londres : SAGE, 231 p.
- IGE, (1999) : Inspection générale de l'Environnement, Rapports sur les crues de l'aude [<http://www.environnement.gouv.fr/dossiers/risques/inondation/cruces-aude-1999-rapports.htm>]
- IGE, *Mission d'expertise en Bretagne*, juin 2001
- Kert C. (1999), *Rapport sur les techniques de prévision et de prévention des risques naturels en France*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P (1997), *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement.*, Paris, L'Harmattan
- Lascoumes, P. (1996). "Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique," in *La gouvernabilité*. Amiens : PUF-Curapp, pages 325-338.
- Lascoumes. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris : La Découverte
- Latour, B., Woolgar S. (1996). *La vie de laboratoire. la production des faits scientifiques*, Paris : La Découverte Poche
- Lemieux C. (1998), Barthe Y. (1998), "Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions", *Politix*, n°44
- Le Galès P. et Thatcher M (1995)., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy network*, Paris, L'Harmattan.
- Mariani (M.) (1994), *Rapport de la commission d'enquête sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier*, Document Assemblée Nationale, n°1641
- Martin G. (1993), *La prévention des risques naturels. Echec ou réussite des Plans d'Exposition aux risques ?*, Sophia Antipolis, CREDECO-CNRS-Société Française de Droit de l'Environnement
- Massardier G, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*. L'Harmattan.
- Mathot P. Mariani T. (1993), *Rapport de la commission d'enquête sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier*, 3 novembre 1994. N° 1641, Assemblée Nationale.

- May P., Williams W.(1986) *Disaster Policy Implementation. Managing Programs under Shared Governance*, New-York : Plenum Press, 1986
- McCool, D. (1994). *Command of the Waters : iron triangles, federal water development and Indian water*, 1987 edition. Tucson : University of Arizona Press, 321 p.
- Mény, Y., Thoenig. J.-C. 1989. *Politiques Publiques*. Paris : Presses Universitaires de France, 391p.
- Monmonier M. (1996), *How to lie with maps*, University of Chicago Press
- Mucchielli V. (2002), *Violences et insécurité*, Editions de la Découverte.
- Muller, P. (2001), L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de science politique*, 50(2), pages 189-207
- Muller, P., Surel Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Clefs. Paris : Montchrestie.
- Narcy, J.B, (2002) "Les registres de justification de l'instruction des PPR inondation", *Annales des mines- Responsabilité et environnement*, avril 2002, pages 51-65
- Olson R. S., Nilson D. C, (1982), "Public policy analysis and hazards research : natural complements", *Social Science Journal*, vol.19, n°1, january 1982
- Padioleau, J. G (2002), *Le réformisme pervers. Le cas des sapeurs pompiers*. PUF.
- Padioleau J.-G (1999), "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques", *Politique et management public*, 17(4), décembre, pages 86-127
- Padioleau, J. G. (1982). *L'État au concret*. Paris : PUF. 256 p.
- Pickles J ed. (1995), *Ground truth. The social implications of geographic information systems*, New-York, The Guilford Press,
- Pottier, N. (1998). *L'utilisation des outils juridiques de prévention du risque d'inondation : évaluation des effets sur l'homme et l'occupation des sols dans les plaines alluviales*, Thèse doctorat Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
- Pressman, J. L., Wildawsky, A. B. (1973). *Implementation*. Berkeley : California University Press
- Reigner, H. (2002), *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires*, Ed. l'Harmattan
- Rétière J.N (1998), *Analyses sur l'atlas des ZI sur la Loire*, 1998 (communication).
- Rocheffort D. A., Cobb R. W. (1994), *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*, Topeka, University Press of Kansas
- Schneider, A.L et Ingram H (1997) *Policy design for democracy*, Lawrence, University Press of Kansas
- Shackley S. et Wynne B. (1996), "Representing uncertainty in global climate change science and policy : Boundary Object and Authority", *Science, Technology and Human Values*, vol.21, n°3, p. 275-302
- Theys, J., Fabiani J. L (dir) 1987, *La société vulnérable*. Presses de l'ENS, 1987, 674 p.
- Thiébaud L et Nicaud A., (1986) "Les cartes départementales des terres agricoles et l'environnement : un outil pour quel débat social", *Revue juridique de l'environnement*, n°2-3, p. 210-230
- Vinck, D. (1995). *sociologie des sciences*. Paris : Armand Colin, 292 p.



ÉCRIRE LE RISQUE

Résumé

Résumé du rapport

Jean-Pierre Le Bourhis - Cyril Bayet. "Écrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations", CNRS/GAPP, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, 2002

Objectifs du projet

L'objectif de cette recherche était de comprendre comment s'opère la fixation des niveaux de « risque acceptable » en suivant empiriquement ce processus. Dans un premier temps, une grille d'analyse a été élaborée pour rendre compte de la mise en œuvre d'une nouvelle norme de danger en matière d'inondation (au travers des circulaires de 1994 instaurant les bases de la cartographie réglementaire du risque naturel et anticipant sur le dispositif PPR et la loi du 2 février 1995).

Dans un second temps, des enquêtes empiriques ont été menées sur trois territoires (vallée de l'Oise, départements des Bouches-du-Rhône et de l'Isère) sur la base de cette grille. L'objectif de la réflexion comparative était d'apprécier les modalités de la mise en œuvre et les facteurs agissant dans chaque département. Le travail d'observation (entretiens, documentation, analyse d'archives) a permis de nourrir une description approfondie des activités concourant à la définition des niveaux de risque réglementaires.

Deux aspects en particulier ont mobilisé l'attention : d'une part, la production de connaissances techniques et scientifiques sur le danger d'inondation ; d'autre part, la fabrication et la mise en application des normes de comportement face à cette menace.

Méthode

La recherche se caractérise par le choix de deux axes originaux. En premier lieu, elle se concentre sur les savoirs technico-scientifiques mobilisés dans l'activité réglementaire et suit leur construction progressive : depuis l'observation, la mesure et la modélisation des événements naturels jusqu'au formatage des données techniques à des fins pratiques de régulation. En second lieu, la réflexion aborde la question de la modélisation de l'action publique, en s'appuyant sur les acquis de recherches antérieures. Des études nombreuses et convergentes ont montré le faible pouvoir explicatif des approches institutionnelles et juridiques. De même, l'analyse des actions publiques concrètes a souligné les limites d'un modèle centré uniquement sur l'État. Le niveau d'investigation à privilégier devait donc être celui du groupe des acteurs, publics et privés, engagés matériellement dans le traitement du problème. Dans ce cadre, le concept de réseau d'action publique offre la possibilité d'intégrer ces différents intervenants à l'analyse ainsi que les liens qu'ils tissent entre eux et avec leur environnement. La mise en œuvre des politiques n'est plus conçue comme l'exécution d'un commandement central, mais comme une action collective, conduite par l'État. Celle-ci suppose une réorientation des interventions de ces réseaux, voire une modification de leur architecture, que l'enquête doit suivre dans ses différentes étapes.

Résultats

La configuration des réseaux d'action publique et le mode prédominant de traitement du problème inondation

Dans chaque territoire, la recherche a mis en évidence le rôle de certains réseaux d'acteurs exerçant un effet structurant et durable sur les politiques de prévention du risque. Contrairement à un schéma souvent repris, ces groupements associent plus qu'ils n'opposent l'État déconcentré et les collectivités locales, dont les agents sont liés par des relations d'interdépendance étroite. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, cet entrelacs d'échanges dessine les contours d'une coalition pérenne, engagée solidairement dans un programme d'équipement du territoire. Les valeurs communes, partagées largement au sein de ces réseaux, mettent l'accent sur l'adaptation des rivières et du réseau hydrographique aux exigences de la croissance et du développement socio-économique.

Selon les territoires, la prise en charge spécifique de cette politique de prévention des inondations relève d'acteurs différents. Les services pouvant revendiquer la "propriété" du problème des inondations varient avec les départements : dans la vallée de l'Oise, le Service de la Navigation de la Seine gère seul la partie domaniale du cours d'eau ; dans les Bouches-du-Rhône, les services techniques extérieurs de l'État jouent un rôle prépondérant, en étroite collaboration avec des syndicats intercommunaux ; dans l'Isère, cette mission revient au service spécialisé dans le risque, le RTM (service de Restauration des Terrains en Montagne, Ministère de l'Agriculture). Chaque acteur administratif conduit sa politique en s'appuyant sur un réseau propre, plus ou moins étoffé, qui intéresse à la définition et à la production de l'action publique les acteurs territoriaux et, à travers eux, la société locale.

Dans des configurations de ce type, la fixation des niveaux de risque est localisée, non-publique et dépend fortement des solutions mises en avant pour lutter contre les inondations. Celles-ci étant pour l'essentiel aménagistes, la référence retenue de façon systématique est la norme traditionnellement appliquée pour le calibrage des travaux de protection urbaine contre les crues (l'inondation dite "décennale", avec des variations localisées en fonction des ressources communales et de la valeur estimée des zones à protéger). Ce niveau décennal constitue un point d'ancrage autour duquel les actes de prévention par les travaux publics s'articulent. La référence technique devient ainsi une quasi-norme orientant l'action publique : elle détermine les pratiques des agents publics et plus généralement leur façon de penser le risque. Elle n'est pas, cependant, véritablement affichée en tant que telle, puisque, de façon souvent ambiguë vis-à-vis des populations, les autorités publiques laissent accroire une possible éradication du problème, à plus ou moins long terme.

Dans ce contexte, la politique réglementaire est quasiment inexistante. Les réseaux en charge de l'action réglementaire voient leur rôle réduit à la portion congrue et les normes de type juridiques n'ont que peu ou pas d'effets structurants sur l'action publique. Très peu de connaissances sont produites sur les phénomènes d'inondation, leur nature ou leur extension ; le peu qui existe est mal intégré à la décision. Seule l'Isère fait exception, du fait de la forte culture d'intervention sur le milieu en montagne, ancrée dans le contexte naturel et dans l'histoire. Dans les autres départements étudiés, les agents chargés de la mise en œuvre occupent une position subalterne ou marginale et sont privés des moyens nécessaires et du soutien de leur hiérarchie. Ils ne sont donc pas en mesure d'infléchir réellement les politiques communales, comme le montre l'échec des PER entre 1982 et 1995, dû à une absence d'investissement administratif au niveau départemental.

La catégorie de "zone inondable" manque dès lors de fondement solide, sur le plan de la description technique, comme sur le plan juridique. Celle-ci demeure une réalité floue et évanescence, saisie de façon hétérogène (notamment dans les POS) et qui évolue en fonction des projets de travaux et d'aménagement. En définitive, la primauté très généralement

accordée aux politiques d'équipement constitue le principal obstacle à l'émergence de cette nouvelle catégorie d'action publique.

Quels relais locaux pour l'action publique centrale ?

L'observation montre que la relance centrale de la politique du risque en 1994-1995 est relayée différemment selon les territoires. Le projet de cartographie réglementaire des zones inondables est en effet pris en charge par la structure de mise en œuvre propre à chaque département, qui le retraduit et l'adapte pour servir ses propres fins. Il ne s'agit donc pas d'une simple exécution mais d'un usage sélectif par le local des ressources juridiques et méthodologiques proposées (plus qu'imposées) par le centre. La réforme de la politique de prévention à base réglementaire varie donc fortement selon les territoires et les problématiques antérieures.

On peut mettre en évidence deux grands types de stratégies de mise en œuvre dans les cas étudiés : une stratégie de rupture par l'application stricte et volontariste des directives centrales, sans souci de prise en compte des exigences territoriales dans un premier temps (vallée de l'Oise et Bouches-du-Rhône) ; une solution de continuité avec les pratiques antérieures, donnant la priorité au maintien de bonnes relations de travail avec le pouvoir territorial, qui conduit à amender fortement la politique voulue par le centre (Isère).

Dans la vallée de l'Oise et les Bouches-du-Rhône, le changement est impulsé de façon volontariste par une modification dans la hiérarchie des services et une redistribution de leurs prérogatives au profit du pôle réglementaire. Cette modification organisationnelle s'accompagne de l'imposition d'un nouveau mode de calcul et de fixation du danger de référence. À l'opposé de la situation antérieure, la description du risque est réalisée à partir d'un point de vue unique et devient homogène sur l'ensemble du département. Par ailleurs, cette connaissance est largement affichée et diffusée dans le grand public. L'État pose autoritairement et publiquement l'existence d'une nouvelle norme de danger (par l'atlas des zones inondables, complété par les cartes d'aléas préalables aux PPR), dont la traduction cartographique est présentée comme non négociable.

Une seconde stratégie de mise en œuvre est identifiable dans le cas de l'Isère. Elle privilégie, à l'inverse, la stabilité des réseaux d'action publique existants et vise une réorientation négociée de leurs interventions. Les collaborations installées de longue date avec les acteurs territoriaux ne sont pas remises en cause par une action de rupture. Il s'agit d'insérer les nouveaux contenus normatifs édictés par le centre (notamment le niveau de référence centennal) dans le chaînage administratif traditionnel où s'engendre la politique réglementaire. Les données techniques sur le danger sont révisées en fonction des nouvelles normes par les services spécialisés dans le risque (RTM). Elles sont alors transmises aux acteurs étatiques en charge de l'urbanisme et/ou aux collectivités locales. À l'inverse des deux autres départements, il n'y a pas de diffusion large ou de mise en scène publique du danger. L'information sur le risque n'acquiert donc pas de dimension sociale ou politique forte. Le savoir est ici « mis à l'épreuve » de façon discrète, au sein de "projets de PPR" que les services de l'État transmettent aux acteurs publics territoriaux, sur le mode du "porter à connaissance". Le changement de politique s'opère ici à l'intérieur du réseau existant, en continuité avec les pratiques de coproduction de l'action publique.

La traduction controversée des nouvelles orientations en matière de danger

Dans les trois cas étudiés, quelle que soit la stratégie adoptée, la reconfiguration et la réorientation des réseaux d'acteurs ne vont pas de soi : la mise en œuvre du changement suscite des débats et des confrontations entre l'État et les pouvoirs territoriaux, qui relayent pour partie les intérêts locaux. Ces échanges portent sur l'orientation à donner à l'action collective contre les crues et prennent dans certains cas un tour conflictuel. Les divergences gagnent alors la sphère publique et peuvent connaître des développements politiques ou judiciaires.

Deux types de sujets de dissension sont à distinguer. Tout d'abord, les entretiens montrent l'importance des divergences sur la signification locale du changement à opérer. La mise en œuvre de la politique engendre quasi systématiquement un débat qui apparaît plus ou moins étendu et conflictuel selon l'importance des intérêts économiques et fonciers en jeu, l'historique antérieur des relations avec l'État ou encore le niveau d'organisation et de mobilisation des acteurs non-publics (associations, groupes d'intérêts économiques, société locale). Celui-ci porte d'abord sur les réajustements d'intérêts (entre collectivités nationale, locales et propriétaires notamment) et sur les arbitrages à rendre entre objectifs de sécurité et de développement local. Lorsque la controverse s'intensifie, les finalités de l'action publique peuvent être remises en cause, en dénonçant par exemple le "sécuritarisme" de la norme centennale ; de même, sont questionnés les types d'intervention et leur hiérarchisation souhaitable (action réglementaire, travaux publics, système d'alerte ou auto-protection, etc.). Face à l'expérimentation in situ des effets concrets de ces différents outils (effets de "risque inversé" par exemple), les débats font en définitive rejaillir un choix de nature politique (se protéger contre la crue centennale ou les plus hautes eaux connues), présenté comme une évidence technique non-discutable.

De façon parallèle, l'évolution engagée se traduit au plan technico-scientifique par de nombreux échanges sur les conventions et hypothèses à retenir dans le calcul du danger et sur les critères, seuils et classes de phénomènes entrant dans la délimitation de la zone inondable. Construire "l'objectivité" de cette zone suppose en effet que les méthodologies de description soient uniformes, au moins dans le cadre départemental. Les conflits sont ici moins importants du fait de la forte cohésion du réseau des techniciens, au sein duquel les agents de l'État occupent une place prépondérante (notamment ceux des établissements publics de recherche appliquée). Il s'agit davantage d'ajustements opérés de façon discrète, entre spécialistes, que de crises ouvertes.

Il est cependant des cas où les pouvoirs territoriaux et/ou certains groupes d'intérêts s'engagent dans une expertise contradictoire et en viennent à contester la description officielle du risque. Il s'agit généralement de situations de divergence radicale sur la politique à mener qui opposent l'État aux pouvoirs locaux, ceux-ci associant élus et acteurs non-publics (intérêts économiques ou fonciers, associations de riverains lésés, par exemple). L'intensité et la durée de ces conflits dépendent des ressources politiques (mobilisation sociale large, soutiens à l'échelon cantonal, départemental ou national) et techniques (services propres ou bureaux d'études rémunérés) que les acteurs locaux peuvent engager dans ce "bras de fer" avec la puissance étatique.

Il reste que la situation la plus courante consiste en une forte délégation des non spécialistes à l'endroit des experts, en particulier liés à l'État, pour tout ce qui concerne la description technico-scientifique du danger. Mais cette relation de confiance a des fondements fragiles, en particulier dans les Bouches-du-Rhône et la vallée de l'Oise. D'une part, elle repose sur le caractère ésotérique des connaissances et la fermeture du monde technique aux non-spécialistes, auxquels est simplement opposée l'objectivité des savoirs (la mesure et le calcul refléteraient fidèlement la réalité). D'autre part elle résulte de la faiblesse des ressources techniques et des compétences des opposants (ou de leur sentiment d'incompétence). Dans les deux cas, le différentiel de savoir qui fonde l'autorité de l'État est mis en péril par les évolutions sociologiques (accroissement des niveaux de compétence dans la population, sources d'expertise alternatives) et administratives (exigence d'une plus grande transparence dans les processus décisionnels).

L'Isère constitue un cas à part dans la mesure où le RTM bénéficie d'une implantation ancienne dans le département (plus d'un siècle) et d'une accumulation de savoir sans équivalent sur les phénomènes naturels. Cette mémoire documentaire en prise sur le territoire lui confère un statut quasi institutionnalisé de service expert dans le domaine du risque. Ses évaluations et ses avis font donc très largement autorité et ne peuvent être sérieusement remis en question par aucun acteur local.

L'état provisoire du jeu local et le progrès de la cartographie réglementaire du risque

De façon transversale, trois types de modifications sont observables dans les cas étudiés.

□ L'usage de la cartographie réglementaire se développe dans les trois cas de façon nette. L'objectivité de la contrainte liée au danger commence à s'imposer aux esprits, même si son niveau et ses conséquences restent débattus. L'évolution est indéniable par rapport à la situation du début des années quatre-vingt-dix : la description du risque inondation se fait désormais selon une méthodologie unifiée et entraîne une rationalisation croissante de l'action réglementaire, qui peut mobiliser de plus en plus des cartes normalisées et "officielles".

□ L'exécution de la politique réglementaire se fait au prix d'ajustements et d'adaptations de la norme aux situations locales. Ceux-ci consistent à affiner et amender les catégories trop floues ou trop contraignantes utilisées dans la norme centrale, afin de les rendre à la fois acceptables et opérationnelles. Ils touchent notamment à la définition exacte des "champs d'expansion des crues", à celle des "zones pas ou peu urbanisées" et à la nature des aménagements modifiant l'aléa (par rapport aux "ouvrages de protection" pure). Ce travail d'interprétation est progressivement encadré, dans chaque département, par la fixation de référents décisionnels partagés et d'un "code commun" entre agents des collectivités locales et de l'État afin d'homogénéiser les décisions d'application.

□ L'imposition de la nouvelle référence normative s'accompagne d'une réorientation des autres réseaux, pour compenser son impact tout en assurant la pérennité de leurs propres programmes d'action. L'émergence de solutions d'aménagements adaptées à cette nouvelle donne est en particulier visible dans le réseau chargé des travaux d'équipement. La crue "centennale" se substitue dans certains cas à la traditionnelle "décennale" comme référence pour les opérations, tandis que des dispositifs originaux sont mis à l'étude pour satisfaire aux nouvelles exigences de protection (surstockage (Oise) ou canal de dérivation (Bouches-du-Rhône) visant à écrêter l'onde de crue par exemple).

□ Dans l'ensemble, on constate en matière d'action réglementaire une hybridation des orientations politiques anciennes et nouvelles, plus qu'une transformation nette et tranchée. Une nouvelle norme s'impose mais elle est aménagée pour assurer la continuité nécessaire avec les façons de faire antérieures, et articulée avec des programmes d'action défendus par les réseaux en place (politiques d'équipement). Ces aménagements sont nécessaires, et donc visibles, en ce qui concerne les dispositions les plus problématiques de la politique réglementaire lancée en 1994-1995 : la non prise en compte des ouvrages de protection dans le calcul du risque, d'une part ; la séparation rigide entre zone de risque fort - "gelée" pour la construction- et zone de risque faible, constructible sous conditions, d'autre part. Dans les deux cas la règle centrale est modifiée pour rendre politiquement possible son exécution locale : dans le premier cas, il y a intégration partielle des ouvrages dans l'évaluation du risque, selon des modalités différentes entre départements ; dans le second, les agents innovent en créant des zonages intermédiaires, correspondant à la possibilité d'une intervention collective sur l'aléa et donc d'une évolution de la contrainte réglementaire : zones "violette" (Isère), "orange", "rouge-bleue", "pyjama" (vallée de l'Oise).

Une certaine "culture du risque" est donc bien en voie de construction, mais celle-ci ne se bâtit pas sur un terrain nu. Elle ne correspond donc pas uniquement à la vision projetée par l'administration centrale chargée de la prévention des risques majeurs. Elle se définit en tension avec celle des acteurs administratifs et politiques locaux, qui relèvent d'une autre "culture du risque", soucieuse de lutter contre la menace par l'équipement du territoire et des rivières. L'articulation entre ces deux orientations, sous-tendues par des choix de nature politique, s'opère de façon subsidiaire, département par département, voire au cas par cas.



ÉCRIRE LE RISQUE

Annexes

Annexe 1 : tableau des opérations d'inscription du danger d'inondation

La production d'inscriptions relatives au comportement de la rivière passe par plusieurs étapes. Nous allons essayer de les développer et montrer en quoi elles consistent⁵⁷.

Dans un premier temps, l'activité de mesure consiste à réduire l'information offerte par le phénomène observé afin de pouvoir la traiter. Différentes opérations décrites dans le tableau opèrent cette réduction drastique du champ d'observation. Pour figurer l'inondation, il faut d'abord réduire la rivière dans son ensemble à une série de mesures continues de la hauteur d'eau (les stations limnigraphiques), puis à un débit mesuré ou calculé par station. L'objet et le phénomène complexe que constitue un tronçon de rivière long de plusieurs dizaines de kilomètres est alors représenté par un simple chiffre (N m³/s).

Dans un second temps, cette simplification radicale fournit aussi une base commode pour recomposer une circulation d'eau virtuelle. A partir du chiffre de débit, les techniciens "engendrent" des flux, par la modélisation ou le calcul et en évaluent les conséquences dans le lit et les espaces environnants. Ils recréent ainsi un nouveau cours d'eau, en redéployant à l'échelle d'un territoire la forme réduite obtenue auparavant.

L'élément crucial dans ces opérations est de s'assurer la bonne représentativité du chiffre obtenu par "réduction" ou du tracé reconstruit par "amplification". Ce souci de représentativité n'a pour référent "la rivière", entité qui regroupe des réalités multiples et trop diverses, mais uniquement certains aspects et attributs de celle-ci : en l'occurrence le flux d'eau, qui transite dans ce lit, son volume et sa vitesse. Les interrelations entre l'eau et le lit, la modification de ce dernier, ou l'apport des eaux souterraines ne rentrent pas dans le champ de l'observation. Les techniciens tentent d'ailleurs de minimiser leur influence sur la mesure. Les meilleurs stations sont celles qui se situent sur des sections stables, dans l'idéal bétonnées, du lit de la rivière (pour s'assurer que la hauteur du sol ou sa conformation ne change pas celle de l'eau), de même que celles qui ne sont pas proches d'apports d'eaux "artificiels", comme des déversoirs de zones commerciales (pour s'assurer que l'on mesure uniquement "ce qui passe dans la rivière")

Toute l'activité de production d'inscription "représentative", au sens donné ci-dessus, est orientée par un intérêt de connaissance particulier, qui gouverne les choix, détermine la fixation des paramètres, dirige l'emploi des instruments de mesure. Cette vision intéressée de la connaissance est d'autant plus nécessaire que les moyens sont limités et qu'il faut fixer des priorités.

Le tableau offre aussi une synthèse des grandes catégories de choix associés aux opérations de production d'inscriptions, en même temps que les principaux types d'objectifs et de contraintes qui peuvent orienter ces choix (dernières colonnes). Ceux-ci interviennent à toutes les étapes du processus et impliquent l'intervention de critères composites, techniques autant qu'administratifs, socio-économiques et politiques (voir aussi sur ce point le schéma donné en introduction).

⁵⁷ - Ce commentaire s'inspire des analyses développées par B. Latour décrivant l'activité scientifique de terrain (en l'occurrence les opérations concrètes liées à une étude podologique d'un terrain situé en forêt amazonienne) voir pour plus de détail : Bruno Latour, "Le topofil de boa-vista. La référence scientifique : montage photo-philosophique", *Raisons pratiques*, n°4, p. 187-216.

Principaux sigles et abréviations

ADS : application du droit des sols
ARPE : agence régionale pour l'environnement (région PACA)
AZI : atlas des zones inondables
BRGM : bureau de recherche géologique et minière
CATNAT : catastrophe naturelle
CEMAGREF : centre d'étude du machinisme agricole et des eaux et forêts
CETE : centre d'études techniques de l'équipement
CLE : commission locale de l'eau
CNR : compagnie nationale du Rhône
CSP : conseil supérieur de la pêche
DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DCS : dossier communal synthétique
DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE : direction départementale de l'équipement
DDRM : dossier départemental des risques majeurs
DDSC : direction de la défense et de la sécurité civiles (ministère de l'intérieur)
DE : direction de l'eau (ministère de l'environnement)
DGUHC : direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction
DICRIM : dossier d'information communal des risques majeurs
DIREN : direction régionale de l'environnement
DPPR : direction de la prévention des pollutions et des risques
DRIRE : direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement
DRM : délégation aux risques majeurs (ministère de l'environnement)
EPTB : établissement public territorial de bassin
IFEN : institut français de l'environnement
IGN : institut géographique national
MISE : mission interservices de l'eau
MISE : mission d'inspection spécialisée de l'environnement
ONF : office national des forêts
PAC : porter à connaissance
PER : plan d'exposition aux risques
PIG : projet d'intérêt général
PLU : plan local d'urbanisme
PNR : parc naturel régional
POS : plan d'occupation des sols
PPR : plan de prévention des risques naturels
PSS : plan de surfaces submersibles
RTM : service de restauration des terrains en montagne
SAC : service d'annonce des crues
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SM : service maritime (ministère de l'équipement)
SN : service de la navigation (ministère de l'équipement)
VNF : voies navigables de France
ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique ou floristique

Tableau de synthèse des opérations d'inscription du risque d'inondation⁵⁸ : de l'observation des rivières au tracé de la zone inondable.

Instruments principaux de visualisation	Inscriptions produites	Appareillages et composantes d'appui	Opérations	sources et <u>facteurs</u> d'incertitudes	types de choix opérés	objectifs généraux et <u>finalités</u> prises en compte dans les choix
dispositif de mesure et de calcul des débits	<p>chiffre de débits instantanés de crue</p> <p>hauteurs d'eau + vitesses du courant (x narre de stations)</p>	<p>limnigraphe en rivière</p> <p>appareillage mobile de mesure des vitesses ("saumon", profileur de courant etc.)</p> <p>opérateurs-jaugeurs hydrologues organismes gestionnaires des réseaux de limnigraphes DIREN, SN, DDE EDF, etc.)</p>	<p>mesure en continue des hauteurs d'eau (aux N stations limnigraphiques)</p> <p>mesure ponctuelle des vitesses (aux N stations limnigraphiques)</p> <p>. programmation et mise en œuvre des actions de mesure</p>	<p>. accessibilité et faisabilité pratique de la mesure</p> <p>. <u>perturbations</u> au point de relevé (contournement de station, etc.)</p> <p>. nombre des stations de mesure : <u>coût</u> d'installation et d'entretien <u>budgets</u> et <u>effectifs</u> du service)</p> <p>. <u>coefficients personnels</u> des jaugeurs</p>	<p>attribution d'un code de validité aux mesures ("douteux", "bon" etc.)</p> <p>. choix d'une méthode de mesure</p> <p>. choix des sites de mesure : (rivières dans le réseau hydrographique ; place et nombre des stations sur chaque rivière)</p>	<p>. répondre aux <u>besoins de connaissances</u> de l'État et des collectivités locales en matière de débits objectifs de certains tronçons de cours d'eau</p> <p>. <u>représentativité et précision de la mesure</u> par rapport aux débits issus de pluies ("signification hydrologique" des stations)</p> <p>. <u>densité</u> des points mesurés sur les courbes de tarage.</p> <p>. <u>qualité</u> ("beauté") de la courbe</p>
	<p>courbes hauteurs-débits</p> <p>. série des débits . courbes de tarage . niveau des crues-types (ie. "centennale") (x narre de stations)</p> <p>fiche de la banque de données HYDRO (données archivées)</p>	<p>bureaux et moyens de calculs + hydrologues (État ou privé) + méthodologie savoir-faire</p>	<p>- calcul des débits instantanés pour chaque station de mesure - calcul et représentation graphique de la relation hauteur / débit par station (estimation par extrapolation des débits absents - ie crues exceptionnelles) calcul des crues types à partir des données historiques (fréquence de retour de débits observés)</p>	<p>. limites des méthodologies d'extrapolation, pratiques et théoriques (notamment <u>différences régionales</u>)</p> <p>. <u>coefficient personnel</u> de l'hydrologue</p> <p>. <u>longer</u> des séries de mesure disponibles utilisées dans le calcul statistique</p> <p>. changement du domaine de mesure (<u>évolution du bassin versant</u>)</p>	<p>- choix d'une méthode de calcul statistique - choix d'une méthode d'extrapolation (pour les débits non mesurés, i.e crues extrêmes)</p>	

⁵⁸ - On n'a pas mentionné ici la partie purement topographique qui intervient dans la fabrication des cartes et dans le calcul des circulations d'eau ; on n'a pas traité non plus les méthodes alternatives, telles que les modèles pluies-débits, ou à l'opposé, les enquêtes de terrain visant à recueillir, accumuler et représenter les traces et les témoignages des événements.

Instruments principaux de visualisation	Inscriptions produites	Appareillages et composantes d'appui	Opérations	types de choix opérés	buts et <u>finalités</u> prises en compte dans les choix	sources et <u>facteurs</u> d'incertitudes
<p>dispositif de modélisation des écoulements et des hauteurs d'eau</p>	<p>hauteurs d'eau dans la "zone inondable" . coordonnées spatiales + hauteur d'eau <i>(x N points de calcul)</i></p>	<p>Bureaux et moyens de calcul + hydrologue (État ou privé) + méthodologie savoir-faire / hydraulicien modèle informatique (2D, 3D) + appareil topographique</p>	<p>- calcul des flux sur le territoire (+ fixation des paramètres du modèle et ajustements) - estimation des circulations d'eau en situation exceptionnelle/</p>	<p>choix d'un chiffre de débit dans la fourchette d'incertitude fixée par le calcul statistique (ex. valeur moyenne de 225 m3 au lieu de 150-300 m3)</p>	<p>.objectiver l'espace inondable . dans le territoire et au niveau de précision correspondant aux <u>besoins du commanditaire</u> (État, collectivité, acteur privé)</p>	<p>. <u>point de vue</u> de l'expert (évaluation à "dire d'expert")</p>
				<p><i>calcul traditionnel</i> . choix dans l'extrapolation des circulations d'eau entre deux points de calcul (profils en travers)</p>	<p>. s'assurer de la validité du calcul par rapport aux hauteurs avérées ("calage" du calcul par rapport aux documents historiques, témoignages, laisses de crues, etc.)</p>	<p>. nombre de profils de rivière réalisés. précision du relevé (<u>coût</u> de la topographie du cours d'eau et du terrain environnant) . nombre et durée des observations de terrain (<u>coût</u> des enquêtes)</p>
				<p>-- modèle informatique-- . choix des paramètres du modèle (par ex coeff. de rugosité des sols, d'absorption) . estimation des ajustements à opérer pour les comportements exceptionnels non modélisables</p>	<p>. <u>conformité</u> des observations de terrains et des résultats des calculs</p>	<p>. précision des calculs et des estimations (<u>coût</u> de l'équipement informatique et du modèle numérique de terrain) . <u>coefficient personnel</u> de l'hydrologue</p>
<p>dispositif de cartographie des zones inondables</p>	<p>tracé de la zone inondable carte d'aléas d'une crue donnée</p>	<p>Bureaux outils traditionnels de cartographie == spécialiste cartographe / modèle informatique (SIG / MNT etc.) + appareil topographique</p>	<p>- traduction graphique des ensembles de points de calculs (hauteur + coord. spatiales) . extrapolation (entre les points) . répartition en zones</p>	<p>choix d'un chiffre unique de hauteur dans l'intervalle fourni par le calcul (+/- 10-20 cm pour la hauteur d'eau ; +/- 10-20 cm pour la hauteur du sol) . extrapolation entre les points calculés . choix des légendes, codes graphiques (tracés et zones), mention accessoires sur la carte</p>	<p>. objectiver l'espace inondable . à l'échelle et dans le territoire correspondant aux <u>besoins du commanditaire</u> (État, collectivité, acteur privé) . s'assurer de la conformité du tracé aux points calculés</p>	<p>. coût de la cartographie (fonction de l'échelle, de la numérisation éventuelle, etc.) + coût des outils informatiques + coût des</p>

Annexe 2 : sigles et abbréviations

ADS : application du droit des sols
ARPE : agence régionale pour l'environnement (région PACA)
AZI : atlas des zones inondables
BRGM : bureau de recherche géologique et minière
CATNAT : catastrophe naturelle
CEMAGREF : centre d'étude du machinisme agricole et des eaux et forêts
CETE : centre d'études techniques de l'équipement
CLE : commission locale de l'eau
CNR : compagnie nationale du Rhône
CSP : conseil supérieur de la pêche
DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DCS : dossier communal synthétique
DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE : direction départementale de l'équipement
DDRM : dossier départemental des risques majeurs
DDSC : direction de la défense et de la sécurité civiles (ministère de l'intérieur)
DE : direction de l'eau (ministère de l'environnement)
DGUHC : direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction
DICRIM : dossier d'information communal des risques majeurs
DIREN : direction régionale de l'environnement
DPPR : direction de la prévention des pollutions et des risques
DRIRE : direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement
DRM : délégation aux risques majeurs (ministère de l'environnement)
EPTB : établissement public territorial de bassin
IFEN : institut français de l'environnement
IGN : institut géographique national
MISE : mission interservices de l'eau

MISE : mission d'inspection spécialisée de l'environnement
ONF : office national des forêts
PAC : porter à connaissance
PER : plan d'exposition aux risques
PIG : projet d'intérêt général
PLU : plan local d'urbanisme
PNR : parc naturel régional
POS : plan d'occupation des sols
PPR : plan de prévention des risques naturels
PSS : plan de surfaces submersibles
RTM : service de restauration des terrains en montagne
SAC : service d'annonce des crues
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SM : service maritime (ministère de l'équipement)
SN : service de la navigation (ministère de l'équipement)
VNF : voies navigables de France
ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique ou floristique