

**Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III**  
**Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale**

Ecole Doctorale de Sciences Economiques et de Gestion d'Aix-Marseille  
Centre d'Etudes et de Recherche en Gestion d'Aix-Marseille (CERGAM)

**La gestion des connaissances territoriales  
au service de l'élaboration d'un  
Plan de Prévention des Risques d'Inondation**

*Le cas du Bassin de Thau*

Thèse pour l'obtention du  
Doctorat Es Sciences de Gestion

*Présentée et soutenue publiquement le mardi 14 décembre 2010 par*

**Marianne DE OLIVEIRA**

**Jury :**

Directeur de recherche : **Robert FOUCHET**  
Professeur des universités  
IMPGT / Université Paul Cézanne Aix Marseille III

Co-directeur : **Bruno TIBERGHIE**  
Maître de conférences  
CERGAM / Université Paul Cézanne Aix Marseille III

Rapporteurs : **Jean DESMAZES**  
Professeur des universités  
CEREGE LR-MOS / Université de la Rochelle

**Régis MEISSONIER**  
Maître de conférences - Habilité à diriger des recherches  
CREGOR / Université Montpellier II

Suffragants : **Marc BIDAN**  
Professeur des universités  
LEMNA / Université de Nantes

**Pierre BOULDOIRE**  
Président de Thau agglo, Conseiller général du canton de  
Frontignan, Maire de Frontignan la Peyrade



L'Université Paul Cézanne  
n'entend donner aucune  
approbation ni improbation  
aux opinions émises dans les  
thèses : ces opinions doivent  
être considérées comme  
propres à leur auteur.



# Remerciements

Lorsque j'ai débuté cette thèse, je ne savais pas vraiment que le chemin serait si escarpé et sinueux pour atteindre l'objectif. Comme un "Pèlerin de Compostelle", j'ai avancé, par étapes, alternant moments de confiance, et moments de doute, mais toujours avec la volonté de m'instruire dans la discipline et l'attention.

J'ai souvent entendu mes parents me dire « Roma e Pavia não se fizeram num dia »\*. J'ai à présent mesuré la sagesse de cette phrase. Mon impatience trépidante a été malmenée pendant ce long parcours d'apprentissage, de réflexion et de maturation qui a eu besoin de temps pour s'affirmer...

Pendant ces années d'études, j'ai partagé des moments et des conversations avec des personnes riches d'expérience, d'humanité et de bienveillance. Chacune d'entre elles m'a permis de cheminer et je les en remercie.

J'ai eu particulièrement l'honneur de croiser le chemin de personnes qui ont cru en moi, qui m'ont fait confiance et soutenue dans mes démarches. Aujourd'hui, à l'occasion de l'aboutissement de ce travail, je souhaite les remercier en espérant pouvoir, un jour, en faire de même.

Ces quelques lignes suffisent à comprendre pourquoi l'élaboration de ces remerciements est un exercice délicat. Non pas que les mots me manquent pour présenter ma gratitude, mais parce qu'il pèse sur mes propos la hantise de ne pas pouvoir nommer ici de manière exhaustive l'ensemble des personnes ayant contribué à l'aboutissement de cette thèse. Dans la vie, nous avons toujours besoin d'autres personnes pour atteindre nos objectifs (« Nada na vida conquistamos sozinhos ! »). Parfois un simple geste peut changer notre vie et contribuer à notre réussite. Cette thèse ne serait pas ce qu'elle est, si je n'avais pas eu la chance de croiser la route de toutes ces personnes.

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de thèse le Professeur Robert Fouchet, pour la confiance et la liberté qu'il a su m'accorder tout au long de ce travail de recherche.

Je remercie également mon co-directeur, Monsieur Bruno Tiberghien pour la disponibilité et la patience qu'il a manifestées à mon égard durant cette thèse, pour tous les conseils et les heures de réflexion qu'il a pu m'accorder afin de mener à bien ce travail.

Mes remerciements s'adressent également aux membres du jury qui m'ont fait l'honneur de leur présence dans la composition de ce dernier.

Messieurs les professeurs Jean Desmazes et Régis Meissonnier ont accepté sans hésitation d'être les rapporteurs de cette thèse, et je les en remercie, de même que pour leur participation au Jury.

Monsieur le professeur Marc Bidan m'a fait l'honneur de participer au Jury de soutenance, je l'en remercie profondément.

Je remercie plus particulièrement Monsieur le président de Thau Agglo et maire de Frontignan la Peyrade Pierre Boulloire, pour m'avoir accueillie au sein de son institution dans le cadre de cette recherche, pour m'avoir soutenue dans cette démarche et pour sa présence au sein de ce Jury.

Je remercie très sincèrement tous ceux, amis et collègues, qui m'ont encouragée, soutenue, aidée de multiples façons, tout au long de la gestation de ce travail.

---

\*Rome et Pavie ne se sont pas construites en un jour.

Je remercie mes collègues de la mairie de Frontignan, qui tous, à leur niveau, m'ont soutenue, m'ont aidée et m'ont encouragée pendant ces années de thèse. Je ne peux pas citer ici tous les noms tant ils sont nombreux, mais je tiens à remercier dans leur globalité quelques services et personnes associées sans qui ce travail n'aurait pas été le même. Ainsi, je remercie la Direction des Services Techniques au sein de laquelle j'ai construit la réflexion de cette thèse. Pour m'avoir soutenue et encouragée dans ces travaux, pour les heures de réflexions menées sur la gestion des risques et pour leur professionnalisme, je les remercie. Pour un passage succinct mais non moins enrichissant au niveau professionnel et personnel, je remercie la Direction commerce (et anciennement Economie d'énergie en ce qui me concerne). Et enfin, parce qu'ils étaient présents aux prémises de ma décision de faire cette thèse et parce qu'ils m'ont soutenue tout au long de celle-ci, je remercie mes amis juristes.

Par ailleurs, je souhaite remercier Monsieur Aurélien Vaysset pour le temps et l'aide qu'il m'a accordés pour la réalisation du graphisme de cette thèse.

Plus particulièrement, je remercie Madame Valérie Suto pour ses qualités humaines, ses conseils avisés et son aide précieuse dans les moments de surmenage et les moments de découragement.

Je remercie sincèrement Madame Carmen Ferrere pour ses attentions prodiguées lors des moments difficiles et son écoute attentive.

Je remercie tout particulièrement, ma chère amie Florence Ginestet pour son amitié fidèle, ses encouragements, et sa bienveillance lors des heures passées à m'écouter et à me reconforter. Je la remercie aussi de son aide pour les entretiens.

De plus, je remercie ces trois dernières pour leurs précieuses relectures.

Agradeço à minha família, em particular meus pais que não sempre entenderam o caminho que escolhi mas que sempre me ajudaram e encorajaram a prosseguir, da melhor forma que puderam. Agradeço-lhes por me terem transmitido valores humanos e morais que me permitiram conduzir esta tese. Mas agradeço especialmente aos meus pais, por me terem incutido os valores do trabalho e a coragem para compilar a pesquisa efectuada, permitindo-me, nos momentos mais difíceis e deprimentes, lutar pelo sucesso deste meu objectivo. Por tudo isto, agradeço-vos infinitamente.\*\*

Je remercie mes sœurs et mon beau-frère pour leur soutien et leur bienveillance, en particulier je remercie Christine et Gilles Buti, qui ont su me soutenir par leurs encouragements ("Tu n'as jamais été aussi proche de la fin !") et me divertir lorsque les étapes étaient difficiles à passer.

Enfin, je remercie, très particulièrement, Régis Richard qui a su faire preuve d'une immense et illustre patience pendant ces années de thèse, qui a toujours cru en moi, même lorsque le moral était au plus bas. Il m'a apporté le réconfort et le soutien dont tout thésard rêve pour mener à terme ce travail. Je le remercie pour son écoute attentionnée et attentive lors des heures de doute et d'interrogations. Je le remercie pour l'aide morale et factuelle qu'il m'a procurée. Pour tout cela, je lui suis reconnaissante et je le remercie profondément.

---

\*\*Je remercie ma famille, en particulier mes parents qui n'ont pas toujours compris le chemin que je prenais mais qui m'ont toujours aidé et encouragé du mieux qu'ils pouvaient. Je les remercie de m'avoir transmis les valeurs humaines et morales qui m'ont permis de mener à bien ce travail. Mais surtout, je les remercie sincèrement de m'avoir donné les valeurs du travail et du courage pour accomplir nos ambitions, celles-ci m'ont permis, même dans les moments les plus décourageants, de me battre pour atteindre mon objectif. Pour tout cela, je les remercie infiniment.

# Sommaire

|   |            |
|---|------------|
| Remerciements .....   | i          |
| <b>Introduction générale .....</b>  | <b>1</b>   |
| <b>Partie 1 : Thèmes spécifiques aux risques et méthodologie de recherche.....</b>  | <b>9</b>   |
| Chapitre 1 : La particularité des risques d'inondation par submersion marine .....  | 13         |
| Chapitre 2 : Les spécificités du terrain choisi et son contexte.....  | 37         |
| Chapitre 3 : La méthodologie de recherche.....  | 71         |
| <b>Partie 2 : De la gestion de la connaissance à ses limites pour l'élaboration du PPRI/Sm ..</b>                                     | <b>109</b> |
| Chapitre 1 : Des données aux savoirs .....  | 113        |
| Chapitre 2 : De l'existant ... vers le souhaité pour l'élaboration du PPRI/Sm.....  | 145        |
| Chapitre 3 : Les limites actuelles de l'élaboration du PPRI/Sm .....  | 195        |
| <b>Partie 3 : Organisation(s) territoriale(s), acteurs et gestion de la connaissance autour de<br/>l'élaboration du PPRI/Sm .....</b> | <b>247</b> |
| Chapitre 1 : Processus administratifs.....  | 259        |
| Chapitre 2 : PPRI/Sm : un outil territorialisé et controversé dans la gestion locale des risques....                                  | 311        |
| Chapitre 3 : La mise en œuvre d'une concertation aménagée dans la gestion des risques.....  | 341        |
| <b>Conclusion générale.....</b>   | <b>379</b> |
| Table des matières .....  | 421        |
| Annexes .....   | 435        |





# Introduction

## Générale

*« Né citoyen d'un Etat libre, et membre du souverain, quelque faible influence que puisse avoir ma voix dans les affaires publiques, le droit d'y voter suffit pour m'imposer le devoir de m'en instruire. »*

Jean-Jacques Rousseau  
Extrait de *Du contrat social*



En décembre 2009, s'est tenu à Copenhague le "Sommet de l'ONU" sur le climat.

Confrontés au péril climatique, les dirigeants du monde entier doivent parvenir à surmonter leurs divergences d'intérêts à court terme, pour se rassembler autour d'un projet politique mondial fondé sur un constat scientifique objectif. Le but est de donner une suite au protocole de Kyoto (ratifié depuis le 16 mars 1998 par 183 pays à l'exception notable des Etats-Unis) qui soit à la hauteur des enjeux que nous allons devoir, tous ensemble, affronter dans les décennies à venir.

L'avenir climatique de l'humanité est assujéti à des prises de décisions communes et globales. Un an auparavant, en décembre 2008 à Poznan (Pologne), le secrétaire général des Nations-Unies, Ban Ki-Moon, déclarait que « *nous sommes au bord d'une catastrophe si nous n'agissons pas* ».

Les débats actuels en climatologie sont multiples<sup>1</sup>. A l'instar du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC), la recherche scientifique ne s'accorde pas sur un consensus. Malgré la multiplication des publications pour argumenter les différentes théories sur l'évolution du climat, la modification du niveau de la mer ou le bouleversement environnemental, les courants de pensées s'opposent toujours. Ce foisonnement d'écrits pose la question de la lisibilité du problème et de l'existence d'un "assentiment".

C'est dans ce contexte, qu'interviennent les études sémantiques sur les contenus des documents publiés. Le docteur Oreskes N. (2004), de l'université de Californie, a étudié des articles contenant les mots « *global climate change* » dans les abstracts, publiés entre 1993 et 2003<sup>2</sup>, afin de comprendre s'il existe une réelle adhésion en climatologie autour des conclusions du GIEC. Cette étude sur 928 articles, qui conclut que 75 % des articles acceptent explicitement ou implicitement le consensus et « *de manière remarquable, aucun des papiers n'est en désaccord avec la position de consensus* », a été contredite par Peiser B. (2005) de la Faculté des Sciences de l'Université de Liverpool. Ce dernier a refait les calculs et annonce son désaccord sur le nombre d'articles concernés mais aussi sur l'analyse qui en a été faite pour obtenir les résultats énoncés. Ainsi, Peiser B. estime que seulement moins d'un tiers de l'ensemble des articles accepte explicitement ou implicitement le consensus et qu'il existe des écrits qui rejettent le consensus. Ces divergences au sein des études et des publications soulèvent d'ores et déjà la complexité du domaine dans lequel notre recherche va être menée. En effet, celle-ci n'a pas la prétention de remettre en cause les débats scientifiques des experts sur les changements climatiques prévisionnels. Elle ne prendra en compte que la complexité de cette question qui sera un vecteur d'incertitude dans la prise de décision publique dans ce domaine.

En effet, selon les stratégies nationales mises en œuvre et les arguments pris en compte, nous constatons que les actions sur le terrain sont très différentes.

Ainsi, les Pays-Bas, comme le souligne le mensuel "*Traits Urbains*"<sup>3</sup>, « *ont décidé de travailler désormais avec la nature, avec le réchauffement en ligne de mire* ». Loos de Jong, cadre de l'agence de l'eau Néerlandaise, énonce la modification stratégique de pensée des dirigeants :

« *Nous avons compris qu'il ne fallait pas viser le seul objectif de sécurité mais adopter une vision intégrée, où l'environnement ait toute sa place. Nous voulons désormais construire avec la nature* »<sup>4</sup>.

Malgré ces dires, la stratégie nationale de ce pays s'est distinguée par des travaux pharaoniques sollicitant des moyens financiers conséquents. C'est un financement à la hauteur d'une centaine de milliards d'euros, que les pouvoirs publics envisagent pour l'exécution du plan jusqu'en 2100.

<sup>1</sup> Une polémique nommée "Climate Gate" met en cause la véracité des résultats obtenus par les climatologues du centre d'étude Climatic Research Unit (CRU), travaillant aussi pour le GIEC.

<sup>2</sup> Extraits de la base de données ISI.

<sup>3</sup> Traits Urbain, dossier « Pays Bas : le génie de l'eau à l'épreuve du réchauffement climatique », N°33, septembre-octobre 2009, pp. 42-43.

<sup>4</sup> Ibid.

La principale stratégie des Pays-Bas est « *béton contre raz de marée* » dans les milieux naturels contrairement à la France qui n'a pas pour objectif de bétonner les littoraux mais de chercher à les préserver.

Ainsi, les articles sur le réchauffement climatique, la montée du niveau de la mer et les territoires littoraux ne cessent d'abonder dans les médias.

S'interrogeant sur les problématiques du climat, la Gazette<sup>5</sup> intitule son dossier événement « *montée du niveau de la mer : on se prépare au pire* ». La préoccupation de cet article porte sur les « *zones entières du littoral qui vont devenir inconstructibles, certaines plages vont disparaître et des quartiers de bord de mer - Palavas, Frontignan, Carnon - auront régulièrement les pieds dans l'eau en hiver à cause de la multiplication des tempêtes* ».

En effet, les événements hydro-climatiques soudains et catastrophiques sont des actualités inévitables. Jean Jouzel (2009), climatologue et glaciologue, qualifie la tempête "Klaus" d'événement "exceptionnel" et note que « *les tempêtes récentes deviennent de plus en plus intenses* ». En effet, les statistiques de Météo-France montrent que le nombre de tempêtes observées en France de 1950 à 1999 n'a pas augmenté. Mais, leurs conséquences sur les territoires aménagés se sont considérablement aggravées. « *L'illusion du contrôle de l'homme sur la nature* » (Claeys-Mekdade C., 2001) semble vérifiée face à une nature qui montre qu'elle a toujours sa place.

Le territoire sur lequel se produit l'ensemble de ces phénomènes n'est pas considéré comme un support neutre et isotrope. En effet, de multiples composantes (politiques, géographiques, sociales, économiques...) façonnent cet espace et modifient les comportements. Les acteurs et décideurs locaux sont des facteurs clefs de la compréhension de ce système complexe par leurs multiples domaines de gestion et de compétences. Ils prennent des décisions dans tous les domaines et, entre autres, en matière d'aménagement urbain, de développement économique et de gestion des risques. Bien que ces domaines soient en totale interaction, c'est dans ce dernier, et plus particulièrement sur les territoires soumis aux risques naturels d'inondation, que nous menons cette recherche.

Les décideurs publics ont une responsabilité de police en matière de sécurité civile. En effet, le code général des collectivités territoriales stipule que « *le maire prend la décision des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Par conséquent, les décisions concernent, dans la plupart des cas, un territoire avec une population et des biens économiques et matériels* »<sup>6</sup>.

Les élus locaux sont aussi responsables devant les tiers de leur commune et prennent des décisions en matière de gestion des risques dans l'intérêt et pour une meilleure sécurité de la population.

Selon Trouve T. (2006), la connaissance des risques est la première des sept composantes de la prévention. Ainsi, le travail en commun de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques et du Bureau de Recherches Géologiques Minières (BRGM), s'effectuant dans de nombreux domaines liés aux risques naturels et industriels, est essentiel et fructueux. La recherche de meilleures connaissances en la matière est indispensable. C'est pour cela, par exemple, qu'un programme sur les conséquences d'éventuels tsunamis, pouvant toucher le sud de la France, a également été lancé (Trouve T., 2006).

Dans le but d'améliorer la connaissance, l'Etat, en collaboration avec le BRGM, a décidé d'accélérer le programme de cartographie départementale de manière à couvrir l'ensemble du territoire métropolitain. Dans ce cadre, la réalisation de documents formalise la connaissance du risque dans

<sup>5</sup> La Gazette de Montpellier, N°1120, du jeudi 03 au mercredi 09 décembre 2009.

<sup>6</sup> Article L2212-2 Code Général des Collectivités Territoriales, créé par la LOI 96-142, 1996-02-21 J.O.R.F. 24 février 1996.

l'objectif de communiquer auprès de la population, mais aussi d'être un outil d'aide à la prise de décision.

En termes de risques, la prise de décision est souvent effectuée dans l'urgence ce qui complexifie cet acte. En effet, le décideur local ne prévoit pas le risque, au mieux, il peut en connaître l'existence et élaborer des actions de prévention et de protection sur son territoire. « *Le sinistre ne profite à personne, la meilleure garantie réside dans la possibilité d'éviter de subir un sinistre grave* » (Potier V., Harang P., 2001). Pour cela, les décideurs locaux multiplient leurs sources d'informations et de connaissances afin de bénéficier d'un maximum d'éléments pour prendre les décisions en lien avec les risques naturels. Bien que le décideur public soit confronté à de multiples familles de risques, notre recherche se limite à l'étude des risques naturels imposant la mise en œuvre d'un Plan de Prévention des Risques Naturels institué par la loi du 2 février 1995<sup>7</sup>.

L'accroissement des catastrophes naturelles attribué au dérèglement climatique a contribué, ces dernières années, à un malaise sociétal face aux problèmes écologiques que les médias se chargent de relayer au public. Ce malaise sociétal, se déclinant de problématiques globales en considération d'ordre plus local, touche le territoire dans ses différentes dimensions (politiques, géographiques, sociales, économiques,...). De fait, la gouvernance territoriale s'en trouve profondément marquée. Les acteurs et décideurs locaux, incontournables dans la gestion des risques, sont donc confrontés à une double responsabilité d'élus et de gestionnaires du territoire. Du "dire du risque" à la formalisation du "dispositif opérationnel", les enjeux présents et futurs structurent les jeux d'acteurs. Partant des acteurs et de leurs outils de gestion, notre recherche porte sur des territoires soumis aux risques naturels d'inondation et de submersion marine. Situé en zone littorale, et donc fortement impacté par ce type de risque, le Bassin de Thau (Hérault) fait actuellement l'objet de la mise en place d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) qui constitue la base de notre réflexion. La méthodologie retenue est celle d'une "recherche-action" intégrant une série d'entretiens réalisés auprès d'un panel de parties prenantes dans la gestion des risques sur ce territoire.

Le PPRI étudié ici présente la particularité d'être le premier sur la zone littorale à intégrer le risque de submersion marine. Fait nouveau et soumis à controverse, le manque de retour d'expérience sur ce type de risque alimente les incertitudes et les spéculations. La cartographie présentée dans ce document provoque l'incompréhension et le mécontentement des acteurs locaux du bassin versant, lesquels ont des informations ne correspondant pas à celles présentées dans le document. Sensé représenter l'outil majeur d'une véritable politique territoriale cohérente et durable en matière de gestion des risques d'inondation, le PPRI se heurte à la production tous azimuts de données et d'outils spécifiques générés par des acteurs aux intérêts et enjeux multiples. Les attentes et projections effectuées par ces différents acteurs (services de l'Etat, élus locaux, bureaux d'études, associations de riverains,...) sur la base du format proposé par le PPRI et des données qu'il intègre, reflètent des positions très différentes, voire antagonistes. Information formelle ou informelle, négociation ou concertation, responsabilisation ou principe de précaution, la mise en place d'un PPRI présente dans les faits un parcours plus pragmatique et complexe que ne le laissent paraître le guide de réalisation et les doctrines régionales.

---

<sup>7</sup> Dite loi Barnier n°95-101, remplacée par les articles 561-1 et suivants et les articles 562-1 et suivants insérés dans le Titre VI « Prévention des pollutions, des risques et des nuisances » ; Titre VI « Prévention des risques naturels » du code de l'environnement.

Dès lors que nous examinons les parties prenantes agissant sur un territoire, nous constatons que la prise de décision publique devient une problématique majeure. Celle-ci se base sur des connaissances complexes issues d'organisations croisées. Cette connaissance est dans sa globalité non-formatée, non-standardisée et non-labellisée. Face à cette divergence de la connaissance, nous nous interrogeons sur la connaissance pertinente pour la prise de décision territoriale en gestion des risques. En effet, aujourd'hui, gérer un territoire à risques, c'est mettre en place des plans pour protéger et sauvegarder la population. Sur la base des Plans de Prévention des Risques d'Inondation, l'interrogation est portée sur les méthodes de modélisation du risque (Hubert-Moy L. et al., 2006). En effet, le projet global de gestion des risques ne peut avoir lieu que par rapport au risque lui-même, et doit prendre en compte l'ensemble des contraintes évolutives en ce qui concerne les risques et le territoire.

Au titre de la gestion des risques, les élus ne doivent pas seulement se contenter de réaliser un Plan de Prévention des Risques et de s'appuyer sur un modèle du phénomène de risque, ils doivent par ailleurs élaborer et anticiper la bonne décision. La décision qui permettra à la fois de sauvegarder la population et celle qui ne bloquera pas l'aménagement du territoire, ce dernier étant orienté "intérêt général" (Fouchet R., Lopez J.-R., 2000). La complexité à laquelle doivent faire face les décideurs se retrouve dans le besoin, d'une part de permettre la "vie territoriale" et le développement économique du territoire confronté à une concurrence territoriale accrue, et d'autre part, de permettre la "vie humaine" et la sauvegarde de la population en anticipant tous les risques. Dans ce contexte dynamique, la réflexion sur une modélisation, figeant la problématique, ne serait pas adaptée. En effet, dans l'objectif d'amélioration systématique du processus d'élaboration des Plans de Prévention des Risques, la proposition d'un modèle unique et statique ne correspondrait pas aux attentes des décideurs locaux, souhaitant une optimisation de la prise de décision. Confrontés aux difficultés causées par la divergence d'informations et de connaissances d'un phénomène émergent, les acteurs souhaitent des préconisations managériales sur un processus dynamique de prise de décision.

Par conséquent, quelle que soit la réflexion sur la gestion des connaissances pour une prise de décision, celle-ci ne doit pas être figée. Le système et le contexte évolutif dans lequel se prend cette décision imposent une amélioration systématique et une remise en cause permanente. La schématisation de ce processus de gestion de la connaissance dans ce contexte nous interpelle, dans un premier temps, sur le type d'information dont les décideurs ont besoin ; dans un deuxième temps, sur celles actuellement utilisées ; dans un troisième temps, sur les informations disponibles et non exploitées ; et dans un quatrième temps, sur les informations inutiles ou redondantes.

La structuration de la connaissance est envisagée ici comme un processus perfectible et adaptable à la gestion des risques. Cette recherche s'inscrit dans une démarche d'amélioration des prises de décision en matière de gestion des risques. Les concepts de "données", "informations", "connaissances" et "savoirs", permettant de justifier la décision, peuvent par ailleurs être intégrés dans un outil d'aide à la décision agrémenté d'informations et de connaissances pertinentes.

Dès lors, comment dépasser les clivages, entre parties prenantes, au profit d'une réelle politique de sûreté territoriale environnementale intégrant l'ensemble des données pertinentes et permettant d'assurer le meilleur arbitrage entre développement et sécurité du (des) territoire(s) ? Quelle structuration informationnelle dans la gestion territoriale de ce risque majeur ?

Dans l'étude de l'objet de notre recherche, nous avons opté pour une thèse en trois parties et chacune comprenant trois chapitres. La première est consacrée à l'introduction des éléments essentiels à la compréhension du contexte de ce travail. Elle se construira sur la présentation du phénomène de submersion marine, du terrain de recherche et de la méthodologie de recherche.

La seconde exposera une revue de la littérature de la gestion de la connaissance et des systèmes d'information, puis les résultats de notre recherche sur la problématique des connaissances dans l'élaboration du PPRI/Sm, et enfin les principales analyses dans ce domaine.

La dernière présentera, à travers une approche par partie prenante, l'organisation territoriale et les jeux d'acteurs autour de l'élaboration du PPRI/Sm. Elle analysera les limites de la procédure d'élaboration de cet outil et identifiera des préconisations sur la base des résultats de notre étude empirique.

La partie 1 posera le cadre conceptuel et méthodologique de notre étude sur la gestion territoriale des risques de submersion marine.

Le premier chapitre aura pour objet de déterminer les caractéristiques principales du risque majeur de submersion marine. Pour cela, nous nous attacherons à différencier les notions de "risque" et de "risque majeur". Nous explorerons les travaux portant sur l'aléa de submersion marine, afin d'en extraire quelques caractéristiques essentielles et d'en comprendre les effets sur le terrain étudié.

Ainsi, après avoir expliqué les conditions du phénomène physique de submersion marine, le chapitre 2 explorera le terrain de recherche sur lequel il s'applique. Nous nous attacherons à présenter l'ampleur des enjeux littoraux et locaux du Bassin de Thau complexifiant d'autant la prise de décision publique dans la gestion des risques de submersion marine. Dans une approche systémique de bassin versant, nous présenterons les grands principes et modalités des pratiques de management territorial en lien avec la gestion des risques. Nous introduirons alors, le contexte dans lequel s'élabore le PPRI/Sm du Bassin de Thau.

Le cadre de cette recherche étant posé, le chapitre 3 présentera la méthodologie de recherche. Après la présentation du positionnement épistémologique adopté dans ces travaux, nous expliciterons nos choix en termes de méthode de recherche. Nous expliquerons le choix de la recherche-action et ses limites. Puis, nous expliquerons les méthodologies de l'étude de cas imbriqués et de l'analyse qualitative de contenu, que nous avons appliquées au terrain de recherche.

Ces éléments abordés nous permettront de comprendre la complexité de la décision publique en gestion des risques. Cette décision se base sur une gestion de la connaissance que nous abordons dans la partie 2 de ce travail.

Ainsi, dans le premier chapitre, nous explorerons les travaux portant sur la gestion des connaissances et les systèmes d'informations. Après la définition des notions de données, informations et connaissances, ainsi que les interactions entre ces concepts, nous expliquerons la construction des grilles d'analyse des entretiens en ce qui concerne la structuration de la connaissance dans l'élaboration du PPRI/Sm.

Ces grilles d'analyse seront la base des résultats présentés dans les chapitres 2 et 3 de cette partie.

En effet, le chapitre 2 abordera la structuration de la connaissance dans l'élaboration du PPRI/Sm. Nous exposerons l'analyse des résultats des connaissances utilisées actuellement et des connaissances souhaitées dans l'élaboration du PPRI/Sm. Nous clôturerons par un comparatif différentiel entre ces deux aspects, ce qui introduira les pistes de réflexion développées dans le chapitre 3.

Ce dernier proposera aux lecteurs, une approche critique des limites de la structuration de la connaissance existante dans la gestion des risques. Forts des résultats obtenus, nous proposerons une lecture différente par la mise en place de nouveaux outils et processus, dans l'objectif d'améliorer la prise de décision.

La dernière partie abordera le processus de décision de l'élaboration du PPRI/Sm, à travers l'organisation territoriale et les jeux des parties prenantes. Cette dernière partie s'appuiera principalement sur notre étude des enjeux des parties prenantes au sein de la gestion des risques.

Pour cela, le chapitre 1 présentera le processus administratif d'élaboration du PPRI/Sm. Par l'approche des parties prenantes, nous identifierons les acteurs locaux en présence et leurs rôles dans l'élaboration de ce document.

Les difficultés de mise en place empirique du PPRI/Sm seront abordées dans le chapitre 2. Ainsi, après avoir développé la méthodologie et la doctrine locale de ce document réglementaire, nous analyserons les enjeux des différents acteurs. Nous adopterons dans cette étude une approche essentiellement urbanistique.

Enfin, le chapitre 3 nous amènera à des préconisations pour la mise en place d'intentions stratégiques nouvelles avec des pratiques, des outils et des processus différents. En lien avec les résultats obtenus sur les difficultés rencontrées par les parties prenantes dans l'élaboration du PPRI/Sm, nous proposerons des éléments permettant de restructurer ce processus. Ce chapitre, appuyé par des préconisations détaillées dans la conclusion générale, soumettra les principales conclusions de notre recherche sur le processus de structuration de la connaissance dans l'élaboration du PPRI/Sm.



# Partie 1

## Thèmes spécifiques aux risques et méthodologie de recherche

*« Ce que les hommes veulent en fait, ce n'est pas la connaissance, c'est la certitude. »*

Bertrand Russell

Introduction générale

**Partie 1 : Thèmes spécifiques aux risques et méthodologie de recherche**

**Chapitre 1 : La particularité des risques d'inondation par submersion marine**

**Chapitre 2 : Les spécificités du terrain choisi et son contexte**

**Chapitre 3 : La méthodologie de recherche**

Partie 2 : De la gestion de la connaissance à ses limites pour l'élaboration du PPRI/Sm

Partie 3 : Organisation(s) territoriale(s), acteurs et gestion de la connaissance autour de l'élaboration du PPRI/Sm

Conclusion générale

## Introduction

Cette première partie pose les bases de la construction de cette recherche. Cette dernière est initiée dans son ensemble par des observations de terrain et de fortes interrogations suscitées par les pratiques des collectivités territoriales en matière de gestion des risques.

Elle permet d'appréhender le processus de réflexion et la réalité de la démarche de recherche entreprise.

Ainsi, dans un premier chapitre, nous soulignons l'aspect particulier des risques d'inondation par submersion marine dans la taxonomie des risques. Pour cela, nous approchons les définitions des "risques" et des "risques majeurs" afin de caractériser dans son ensemble la phénoménologie du risque d'inondation. Nous expliquons alors les différenciations intrinsèques aux diverses formes d'inondations. Le choix de ces travaux ne porte que sur l'étude du risque d'inondation par submersion marine. Le phénomène de submersion marine, bien que connu de tous depuis très longtemps, n'a suscité l'intérêt de la recherche, pour sa compréhension, que récemment. Nous développons, par ailleurs, les difficultés des scientifiques à modéliser les connaissances des paramètres physiques de ce risque (Hubert-Moy L. et al., 2006), apportant ainsi un facteur d'incertitude dans l'analyse de l'aléa. L'impact du risque de submersion marine sur les côtes françaises, en raison de l'érosion du trait de côte, nous amène à visualiser la typologie des côtes les plus vulnérables. Le terrain de recherche concerne alors le bassin versant de l'étang de Thau situé en région Languedoc-Roussillon.

Ensuite, l'ancrage professionnel de cette thèse nous conduit à poser très tôt (au regard des canons académiques) les spécificités du terrain et la méthodologie de la recherche.

Aussi, dans un deuxième chapitre, nous définissons les enjeux du territoire littoral dans sa globalité face au risque de submersion, puis ceux du territoire choisi. En effet, les spécificités, liées à l'urbanisation à outrance de ces dix dernières années, associées à la fragilité des milieux lagunaires (lidos<sup>8</sup>, cordons dunaires asthéniques) caractéristiques du littoral du Bassin de Thau, impliquent des enjeux forts et des vulnérabilités extrêmes. En outre, ces paramètres contribuent à la construction de différentes stratégies en matière de gestion des territoires soumis à la submersion marine. Ces derniers font l'objet de réflexions idoines selon l'analyse des aléas et des enjeux locaux. Aussi, nous analysons la systémique introduite par la notion de "bassin versant" pour appréhender le contexte dans lequel se réalise la gestion des risques d'inondation par submersion marine sur le Bassin de Thau. Les impacts environnementaux causés, entre autres, par les changements d'occupation et d'utilisation des sols et les modifications climatiques, représentent un axe majeur de réflexion dans la mise en cohérence de la stratégie globale de ce territoire. Nous expliquons, au travers des directives du Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin de Thau ou du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, que la notion de risque d'inondation par submersion marine induit une recherche de cohésion autour des dispositifs d'aménagement du territoire. Notre terrain de recherche présente une problématique locale de décision dans le domaine de la gestion des risques autour d'un bassin versant sujet aux risques de submersion marine. La prescription d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine (PPRI/Sm) initie une formalisation de

<sup>8</sup> Le lido est une lagune derrière un cordon littoral.

ces réflexions stratégiques autour du risque malgré des controverses et des connaissances incertaines.

Enfin, dans un troisième chapitre, nous approchons la méthodologie mise en œuvre par le chercheur pour aborder ce terrain. Ainsi, la construction d'une recherche-action, par le biais d'un poste de chargée de mission en gestion des risques dans une collectivité territoriale du bassin versant, nous a permis d'appréhender l'aspect pragmatique de la démarche PPRI/Sm. Le choix d'un positionnement sur un raisonnement hybride d'abduction est une réponse à la complexité des situations rencontrées sur le terrain de recherche et à la position impliquée du chercheur. Cette méthodologie, adaptée au thème de recherche sur le management territorial des risques, s'est construite par des allers-retours entre la pratique et la théorie afin de construire le raisonnement pour la compréhension de la problématique étudiée.

Par ailleurs, une étude de cas a apporté, au travers d'entretiens semi-directifs analysés par une approche qualitative de contenu, une validité interne aux pré-intuitions de terrain. Cette méthodologie nous a permis de constituer des échantillons formés des parties prenantes locales intervenant dans la gestion des risques. L'élaboration de ce panel d'échantillons s'est appuyée sur l'analyse de la recherche-action et sur les éléments de la théorie des Plans de Prévention des Risques, afin d'être au plus près de la réalité de terrain pour l'ensemble des acteurs locaux.

# Chapitre 1 : La particularité des risques d'inondation par submersion marine

« L'incertitude n'est pas dans les choses mais dans notre tête : l'incertitude est une méconnaissance. »

Jacques Bernoulli  
Extrait de *Ars conjectandi*

Ce premier chapitre a pour objectif de définir l'objet sur lequel porte notre recherche, à savoir les risques d'inondation par submersion marine.

Pour cela, dans un premier temps, nous définirons les notions mêmes de "risque" et de "risque majeur" pour préciser dans un deuxième temps les spécificités de la submersion marine.

En matière de sécurité civile, des événements marquants nous rappellent régulièrement que les situations susceptibles de perturber le fonctionnement quotidien de nos organisations sont nombreuses. « Il suffit de penser à l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001, aux inondations de la Somme en 2001, à celles du sud-est en 2002 et 2003, aux incendies d'usine de Nantes en 1987 avec l'évacuation de 35 000 personnes, de Tours en 1988 ayant entraîné la coupure d'alimentation en eau potable de la ville, mais aussi à tous les phénomènes climatiques extrêmes tels que la tempête de 1999 ou les chutes de neige de 2009 dans le Sud de la France »<sup>9</sup>.

Enfin, dans la nuit du 28 au 29 février 2010, la vague déferlante de la tempête "Xynthia", qui a été meurtrière (53 morts en France d'après la sécurité civile), envahissait les côtes de Vendée et de Charente Maritime, noyant sous l'eau salée plus de 45 000 hectares de terres.

Moins dramatique au niveau humain, mais ayant eu de fortes conséquences matérielles, une vague déferlante s'abat, le 5 mai 2010, sur le littoral de la côte d'azur.

Les événements affectant la population et susceptibles de déstabiliser nos organisations peuvent avoir des causes très variées :

- catastrophes majeures,
- accident "courant" (transport de matières dangereuses, incendie ...),
- dysfonctionnement des réseaux (transport d'énergie, d'eau ...),
- phénomènes climatiques,
- phénomènes sanitaires (canicule, méningites, légionelloses ...).

Gleyze J.-F. (2001) a élaboré une classification des risques susceptibles de menacer une population à plus ou moins grande échelle. Son choix exclut d'emblée les risques individuels (risques domestiques, risques de la route, etc.). Par ailleurs, à l'instar des assurances, Gleyze J.-F. (2001) a également choisi d'écarter les risques inhérents aux guerres. Cette classification rejoint « en partie celle du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, qui distingue les "risques de la vie quotidienne" et les "risques liés aux conflits" des trois grands types de risques majeurs que sont les risques naturels, les risques technologiques et les risques de transport collectif » (Gleyze J.-F., 2001).

Comme le note Gleyze J.-F. (2001), cette classification pourrait aussi être faite en séparant les risques naturels et les risques "anthropiques", c'est-à-dire liés aux milieux peuplés ou à l'activité humaine. Les risques technologiques, les risques urbains ainsi que les risques sanitaires et environnementaux sont classés dans cette dernière catégorie (cf. le Tableau 1, en page 14).

<sup>9</sup> Direction de la défense et de la sécurité civiles (2005), « Mémento : Plan Communal de Sauvegarde », novembre.

**Tableau 1 : Classification des risques**

|  |                       | Risques  |
|--|-----------------------|--|
| Risques naturels                       |                       | Inondations  |
|  |                       | Feux de forêt  |
|  |                       | Mouvements de terrain  |
|  |                       | Avalanches   |
|  |                       | Séismes  |
|  |                       | Volcans  |
|  |                       | Cyclones, tempêtes   |
| Risques technologiques                 |                       | Risques industriels  |
|  |                       | Ruptures de barrage  |
|  |                       | Risques de transports de matières dangereuses                    |
|  |                       | Risques nucléaires   |
| Risques urbains                        | Risques bâtimentaires | Menace de ruines   |
|  |                       | Risques diffus (chantiers, matériaux, ...)                       |
|  | Risques de réseaux    | Gaz, électricité, eau, hydrocarbures, ...                        |
|  |                       | Transports   |
|  | Risques de société    | Menaces pour la tranquillité publique, la sécurité des personnes |
|  |                       | Menaces pour la sécurité des biens                               |
|  |                       | Risques diffus (manifestations, fêtes, ...)                      |
|  |                       | Conflits, attentats  |
| Risques sanitaires et environnementaux |                       | Pollutions, toxicité   |
|  |                       | Insalubrité, épidémies, maladies                                 |
|  |                       | Risques alimentaires   |

Source : Adapté de Gleyze J.-F., p. 71, 2001.

Quels que soient les risques, les réponses apportées doivent être rapides et adaptées afin d'éviter des conséquences matérielles ou médiatiques génératrices de crise.

L'Etat français, dans son rôle de garant de la protection civile, a édité des documents pour aider les communes à réaliser des outils tels que le Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles.

Ces guides permettent d'appréhender les notions de risques majeurs et de gestion de crise. Par ailleurs, les études effectuées amènent à une compréhension du phénomène auquel est soumis un territoire.

Le législateur<sup>10</sup> définit le risque selon qu'il a pour source un évènement soit "naturel", soit "technologique". Sans nier l'importance des phénomènes technologiques, cette recherche est centrée sur les phénomènes naturels.

<sup>10</sup> J.O.R.F. du 12 avril 2009 relatif au vocabulaire de l'environnement, Commission générale de terminologie et de néologie.

## 1.1. De la notion de risque à la notion de risque majeur

Il existe différentes manières d'aborder le concept du risque. De ces approches multiples découlent nécessairement des conceptions spécifiques se déclinant jusque dans les modalités de gestion qu'elles peuvent induire. Notre problématique de recherche se fondant sur la notion de risque de submersion marine, une réflexion sur les différentes définitions du risque enrichira la compréhension du concept de la gestion des risques dans le management public territorial.

Nous commencerons donc par définir les différentes dimensions du concept de risque.

Puis, nous aborderons les spécificités d'un risque majeur, pour les mettre en exergue dans la notion de risque majeur naturel. A défaut d'être exhaustives, ces différentes approches représentent un panel globalement représentatif des études menées sur les risques.

### 1.1.1. Le concept de "risque"

La situation de risque peut se caractériser à travers deux concepts fondamentaux, qui sont, d'une part, l'aléa (« *dépendant des caractéristiques physiques du phénomène* ») et, d'autre part, la vulnérabilité (« *dépendant du contexte socioéconomique qui conditionne les dommages prévisibles* ») (Gilard O., Givone P., 1998).

En 1992, l'UNDRO<sup>11</sup> définit le risque (*risk*) comme l'« *espérance mathématique de pertes en vies humaines, blessés, dommages aux biens et atteinte à l'activité économique au cours d'une période de référence et dans une région donnée, pour un aléa particulier. Le risque est le produit de l'aléa par la vulnérabilité. La définition de la vulnérabilité est le degré de perte (de 0 à 100) résultant d'un phénomène susceptible d'engendrer des victimes et des dommages matériels* ». Dans le même sens, l'observatoire de l'opinion sur les risques et la sécurité définit les risques à travers la « *mesure de l'occurrence d'un évènement indésirable et/ou de la mesure associée à ses effets et conséquences* » (Gilard O., Givone P., 1998).

L'INERIS<sup>12</sup>, dans sa circulaire sur les installations classées, définit les risques comme une « *combinaison de la probabilité d'un évènement et de ses conséquences* » (ISO/CEI 73), ou une « *combinaison de la probabilité d'un dommage et de sa gravité* » (ISO/CEI 51).

Le vocabulaire associé à la notion de risque est issu du langage courant, et prête souvent à confusion. En l'occurrence, il ne fait pas l'objet d'un consensus. Pour Gleyze J.-F. (2001), « *les notions mêmes d'aléa et de vulnérabilité nécessitent d'être redéfinies dans le contexte de chaque étude* » (Gleyze J.-F., 2001).

En effet, la vulnérabilité est parfois synonyme d'enjeux. D'après Ledoux B. (2006), « *il n'est pas rare de rencontrer une acceptation particulière de la notion de vulnérabilité : celle de l'importance des enjeux exposés. Ainsi, une zone très occupée et donc comptant de nombreux enjeux (maisons, entreprises, infrastructures, ...) sera considérée comme plus vulnérable. Dans l'acceptation du risque, la vulnérabilité est étroitement liée à l'occupation du sol et souvent, elle caractérise les différents*

<sup>11</sup> L'UNDRO (Office of the United Nations Disaster Relief) a publié en 1992 un rapport établissant clairement les définitions des termes les plus utilisés en gestion des risques. Les définitions de l'UNDRO peuvent donc être regardées comme traduisant un assez large consensus international, ou pour le moins traduisant une acceptation largement partagée concernant la signification des termes.

<sup>12</sup> INERIS (2005), Circulaire n° DPPR/SEI2/MM-05-0316 du 07/10/05 relative aux Installations classées - diffusion de l'arrêté ministériel relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation.

types d'occupation du sol au regard de leur endommagement potentiel vis-à-vis de l'aléa considéré. Les approches de la vulnérabilité ne se contentent pas de recenser les différents enjeux exposés aux aléas mais elles proposent une hiérarchisation de ceux-ci en regard de la gravité des dommages qu'ils sont susceptibles de subir en cas de submersion. Cette notion de gravité est en général peu explicitée<sup>13</sup>. Dans ce type d'approche, les terres agricoles sont classées comme moins vulnérables que les milieux urbains. Cette classification sous-tend, c'est que l'inondation des terres agricoles, quelles que soient leur nature et les cultures qu'elles portent, provoquera à surface équivalente un montant monétaire de dommage inférieur à celui provoqué par un terrain urbain » (Ledoux B., 2006).

Gleyze J.-F. (2001) recadre alors les termes les plus fréquemment utilisés dans le domaine du risque dans le Tableau 2, ci-dessous (en page 16).

**Tableau 2 : Quelques définitions autour des termes "risques" et "catastrophes"**

|   |   |                 |   |   |                      |  |
|---|---|-----------------|---|---|----------------------|--|
| <b>Risque</b><br>(définition qualitative)   | = | <b>Danger*</b>  | Menace de la sûreté ou de l'existence d'entités présentes au sol : source de l'accident potentiel.  | + | <b>Enjeux</b>        | Personnes, biens, activités, moyens, patrimoine, etc.... susceptibles d'être affectés par la réalisation du phénomène redouté. |
| <b>Risque</b><br>(définition quantitative)  | = | <b>Aléa</b>     | Incertitude sur la réalisation d'un phénomène donné. En général, l'aléa est décrit par la probabilité d'occurrence et l'intensité du phénomène. | + | <b>Vulnérabilité</b> | Niveau de conséquences prévisibles (ou gravité) du phénomène sur les entités menacées.   |
| <b>Catastrophe</b><br>Réalisation du risque | = | <b>Accident</b> | Réalisation de l'incertitude liée à l'aléa, « danger avéré ».   | + | <b>Domages</b>       | Dégâts, perturbations et préjudices constatés à la suite de l'accident.  |

Source : Gleyze J.-F., p.70, 2001.

(\*) Contrairement au risque lui-même, le danger existe indépendamment de la présence d'unités vulnérables au sol. Il est uniquement dû à la présence d'un aléa, car il est inhérent aux effets catastrophiques du phénomène (le danger de noyade est inhérent aux inondations et aux raz-de-marée, celui d'ensevelissement aux avalanches, etc.)

Les travaux de Gleyze J.-F. (2001) soulignent trois notions importantes "risque", "catastrophe" et "danger". Ce rapprochement se retrouve dans la majorité des travaux sur les risques (Tiberghien B., 2006 ; November V., 2002 ; Tricart J., 1992).

En effet, Tiberghien B. (2006, p. 51) souligne « le rôle de la catastrophe en tant que référence pour l'élaboration des méthodes d'appréhension du risque alors même que le risque n'est pas à confondre avec la catastrophe et ne s'apparente pas non plus à une pré-catastrophe ». Des alliances entre ces notions « risque / catastrophe » se sont créées, confirmant la dimension négativiste retrouvée dans les écrits sur « La société du risque » de Beck U. (2001) en ces termes : « la catastrophe est inévitable dans toute discussion sur le sujet et permet de donner du poids à certains arguments sur le risque, de

<sup>13</sup> Les auteurs se contentent de dresser une échelle de vulnérabilité, idée intéressante mais qui repose uniquement sur une traduction simple, voire simpliste, de la carte d'occupation du sol, sans justification solide des principes sensés sous-tendre l'élaboration à cette échelle.



*créer des collectifs extrêmement fermés, par la force de la menace qui soudera ces alliances (November V., 2002) ».*

Les notions de "danger" et de "risque" s'affrontent selon Tricart J. (1992) par le fait que le danger est naturel alors que le risque est humain.

*Ainsi « le danger est le phénomène brut ou la situation qui peut affecter un être, animal ou plante, ou même un objet. [...] Ces dangers existent indépendamment de l'Homme. [...] Ces dangers font [...] courir des risques à l'Homme, entre autres. Ils le menacent. [...] Cette menace naît de la conjonction, d'une part, du phénomène lui-même, naturel ou technologique, et, d'autre part, de la présence de l'Homme, de la manière dont elle est réalisée face au phénomène. Les hommes sont-ils groupés, concentrés dans le site menacé, ou, au contraire, peu nombreux et fortement espacés ? Y restent-ils longtemps, de manière quasi permanente, ou, au contraire, ne fréquentent-ils ce site qu'occasionnellement, et, chaque fois, pour peu de temps ? Ces considérations font passer du concept de danger à celui de risque. Le risque, c'est en effet, la traduction du danger en menace pour celui qui lui est soumis » (Tricart J., 1992, pp. 258-259).*

La vision négative du risque domine actuellement. Pour autant, sa nature bipolaire intrinsèque fait l'objet de nombreuses controverses dans son sens étymologique.

En effet, l'étymologie du mot "risque" n'est pas clairement établie (Rey A., 1992). L'analyse sémantique de Veltcheff C. (1996) admet que le terme de *risque* viendrait très probablement de l'italien et il apparaît en français au XVI<sup>ème</sup> siècle. Néanmoins, comme le souligne Pérez-Díaz C. (2003), « le terme sera d'emblée polysémique comme son étymologie le laisse prévoir. Il évoque toutes les nuances allant du danger au simple inconvénient. Il recèle aussi un sens d'éventualité dans des expressions telles que se risquer, s'exposer (à une chance douteuse), avec une connotation négative ; à l'inverse il peut prendre un sens positif comme dans "cela risque de marcher" ». Une notion de probabilité est alors clairement associée à ce terme. Des expressions telles que "prendre un risque" ou "risquer le tout pour le tout" éliminent l'idée de l'impondérable et de l'imprévisible pour situer cette notion dans l'univers d'un pari, où l'individu évalue ses probabilités d'échec ou de succès. Des synonymes variés, tels que "oser", "essayer", "entreprendre" affichent clairement que la responsabilité du sujet est engagée. D'ailleurs, dès le XVII<sup>ème</sup> siècle, le droit s'est emparé du terme pour désigner l'éventualité d'un événement futur qui causera un dommage. Il s'agissait déjà d'évaluer « le degré de responsabilité des impliqués. Le droit des assurances désigne par ce terme l'évènement contre lequel on s'assure » (Pérez-Díaz C., 2003, p. 143).

Cet auteur rejoint en cela les écrits de Veltcheff C. (1996, p. 72) sur les nombreuses controverses donnant lieu à des effets de sens. « Deux orientations contextuelles s'opposent actuellement : soit il suscite l'admiration, associé à l'audace, au défi et à des valeurs héroïques (...), soit il provoque le rejet, la méfiance, assimilé à une forme d'inconscience, d'irresponsabilité ».

A l'instar de son étymologie, la définition du terme "risque majeur" pose, elle aussi, des controverses que nous allons expliciter ci-dessous.

### 1.1.2. La notion de "risque majeur"

Malgré le manque de consensus, une définition incontournable pour tous les acteurs est celle énoncée par Haroun Tazieff lors du colloque « Risques majeurs en géologie » :

« La définition que je donne du risque majeur, c'est la menace sur l'homme et son environnement direct, sur ses installations, la menace dont la gravité est telle que la société se trouve absolument dépassée par l'immensité du désastre » (Tazieff H., Le Guern F., Faivre Pierret R.-X., 1996).

Il ajoute « survenue soudaine et inopinée d'une agression naturelle / technologique dont les conséquences sont tragiques en raison du déséquilibre entre besoins et moyens de secours ». Ainsi, c'est ce déséquilibre entre les besoins de la population d'un territoire à un instant donné et les moyens de secours nécessaires à les satisfaire qui sera la source de la désorganisation de la société lors d'une catastrophe.

Dernièrement, le législateur a émis sa définition : « Le risque majeur est la possibilité que se produise un évènement naturel ou technique spécifique ayant des conséquences graves pour les populations ou sur l'environnement »<sup>14</sup>.

Néanmoins, l'ensemble des définitions a des facteurs communs caractéristiques des risques majeurs. En effet, l'existence d'un risque majeur est liée :

- D'une part, à la présence d'un évènement (**aléa A**) qui est la manifestation d'un **phénomène naturel ou anthropique**,
- D'autre part, à l'existence **d'enjeux (E)** qui représentent **l'ensemble des personnes et des biens** (ayant une valeur monétaire ou non) pouvant être affecté par un phénomène.

L'équation ci-dessous peut permettre une visualisation simplifiée de la notion de risque (cf. le Tableau 2, en page 16).

$$\text{Risque} = (\text{présence simultanée}) \text{ Aléa} + \text{Enjeux}$$

Néanmoins, nous soulignons que cette équation nous semble comporter une défaillance en termes de notions de logique. Le signe "+" retranscrit la notion de "ou". Or, il est apporté la notion de "simultanée", ce qui en signe de logique se retranscrit par le signe "x".

Nous proposons par conséquent une équation dans ce sens.

$$\text{Risque} = \text{Aléa} \times \text{Enjeux}$$

Les conséquences d'un risque majeur sur les enjeux se mesurent à l'aune de la vulnérabilité. En effet, un évènement potentiellement dangereux (aléa) n'est un risque majeur que s'il s'applique à une zone où des enjeux humains, économiques ou environnementaux sont en présence et mal protégés, préparés ou adaptés par rapport au dit risque. La vulnérabilité ne s'apparente pas à l'exposition aux risques.

Le facteur aléa est central à la notion de risque. Aussi, il est important d'en identifier une définition. Pour le législateur, l'aléa consiste en une « probabilité qu'un phénomène accidentel produise en un point donné des effets d'une intensité donnée, au cours d'une période déterminée. L'aléa est donc l'expression, pour un type d'accident donné, du couple (Probabilité d'occurrence x Intensité des effets). Il est spatialisé et peut être cartographié »<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> J.O.R.F. du 12 avril 2009 relatif au vocabulaire de l'environnement, Commission générale de terminologie et de néologie.

<sup>15</sup> Circulaire du 02/10/03 du MEDD sur les mesures d'application immédiates introduites par la loi n° 2003-699 en matière de prévention des risques technologiques dans les installations classées.

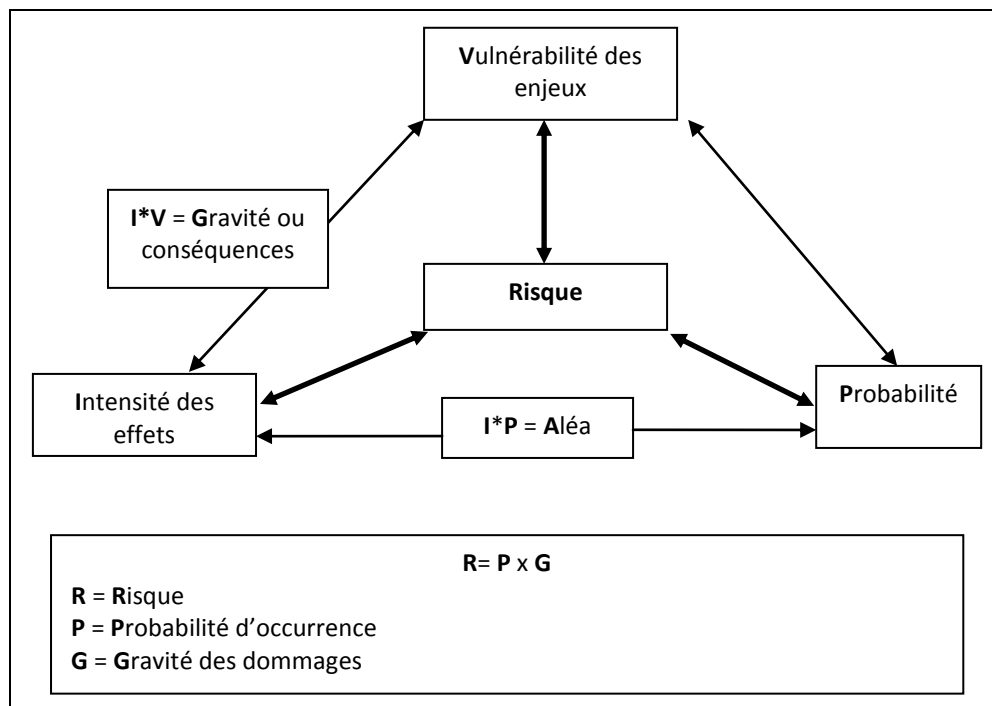
Dans la littérature, l'aléa est plus brièvement défini par Gilard O. et Givone P. (1998) comme « *dépendant des caractéristiques physiques du phénomène* » et ils y associent le concept de vulnérabilité « *dépendant du contexte socioéconomique qui conditionne les dommages prévisibles* ». Ainsi, les conséquences d'un risque majeur sur les enjeux se mesurent en termes de vulnérabilité.

D'ailleurs, la littérature internationale rappelle, à l'instar de Molin V.H., que « *l'analyse du risque consiste d'abord à distinguer l'exposition au danger de ses conséquences, ou encore à dissocier l'aléa de la vulnérabilité. C'est là, un premier niveau de conceptualisation du risque qui reste partagé par beaucoup* » (Molin V.H., 1994).

Mais, au-delà de cette distinction entre les concepts d'aléa et de vulnérabilité, d'autres éléments peuvent être pris en compte pour une analyse du risque plus détaillée. En effet, selon l'Institut National de l'Environnement industriel et des Risques (INERIS), placé sous la tutelle du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, et dont la mission principale est de réaliser des études et des recherches permettant de prévenir les risques que les activités économiques font peser sur la santé, la sécurité des personnes et des biens ainsi que sur l'environnement, le risque peut être décomposé selon les différentes combinaisons de ses trois composantes que sont **l'intensité, la vulnérabilité et la probabilité**.

Ainsi, nous pouvons visualiser les diverses composantes du risque et leurs interactions dans la Figure 1, ci-dessous (en page 19).

**Figure 1 : Les composantes du Risque**

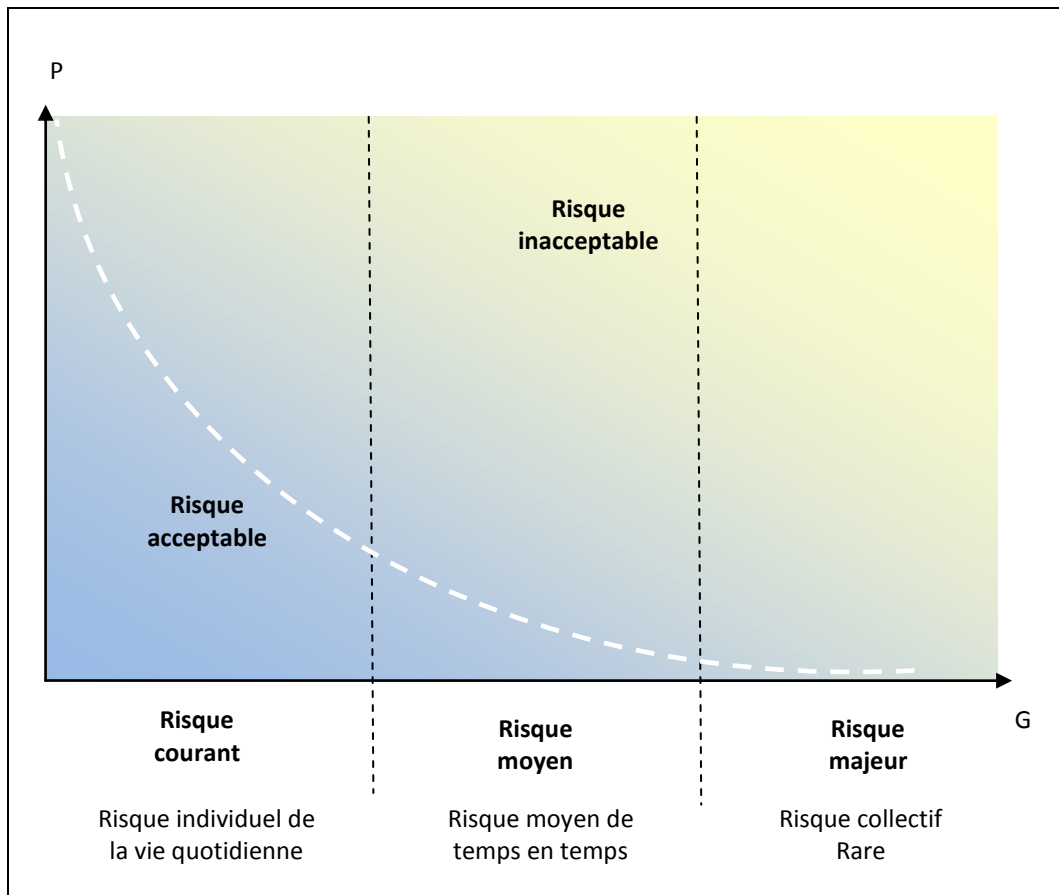


Source : adaptée de la Circulaire n° DPPR/SEI2/MM-05-0316 du 07/10/05, INERIS, 2005.

Dans les analyses de risques et les études de dangers, le risque pourra être quantifié à partir de « *la Probabilité d'occurrence P et de la Gravité (des conséquences) G de l'évènement non souhaité* ».

Nous retrouvons ces deux notions de **Probabilité d'occurrence** et de **Gravité** dans la courbe de Farmer (Glatron S., 1997). Cette dernière est une courbe empirique qui permet de différencier le risque acceptable du risque inacceptable. Un risque est défini comme acceptable (cf. la Figure 2, en page 20) lorsque l'on consent à vivre avec, en contrepartie d'un bénéfice et dans la mesure où il est contrôlé.

**Figure 2 : La courbe de Farmer**



Source : Adapté de Glatron S., 1997.

Nous constatons dans ce diagramme de Glatron S., l'importance de la notion de "risque majeur", identifié par l'aspect "collectif" et "rare".

En effet, d'après le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, « deux critères caractérisent le risque majeur :

- **une faible fréquence** : l'homme et la société peuvent être d'autant plus enclins à l'ignorer que les catastrophes sont peu fréquentes ;
- **une énorme gravité** : nombreuses victimes, dommages importants aux biens et à l'environnement (Les risques liés aux conflits sont apparentés aux risques majeurs : en effet, dans notre société développée, ils sont caractérisés par ces deux critères) » (MEDD, 2010)<sup>16</sup>.

Pour fixer les idées, une échelle de gravité des dommages a été produite par le Ministère de l'Écologie et du Développement durable (cf. le Tableau 3, en page 21). Celle-ci intègre les éléments

<sup>16</sup> Source : [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

liés aux dommages humains (blessés ou morts) et les dommages sur les biens matériels et environnementaux (coûts des dommages).

**Tableau 3 : Echelle de gravité des dommages**

| Classe | Dommages humains                           | Dommages matériels           |
|--------|--|------------------------------|
| 0      | Incident « Aucun blessé »                  | Moins de 0.3 M d'Euros       |
| 1      | Accident « 1 ou plusieurs blessés »        | Entre 0.3 et 3 M d'Euros     |
| 2      | Accident grave « 1 à 9 morts »             | Entre 3 et 30 M d'Euros      |
| 3      | Accident très grave « 10 à 99 morts »      | Entre 30 et 300 M d'Euros    |
| 4      | Catastrophe « 100 à 999 morts »            | Entre 300 et 3 000 M d'Euros |
| 5      | Catastrophe majeure « 1000 morts ou plus » | 3 000 M d'Euros ou plus      |

Source : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement Durable et de la Mer, 2010.

La notion de risque majeur, ainsi définie, s'applique dans cette recherche au cas des risques naturels de submersion marine.

### 1.1.3. Le risque majeur naturel

Un risque naturel désigne un risque lié aux phénomènes naturels tels que : avalanche, feu de forêt, inondation, mouvement de terrain, cyclone, tempête, séisme et éruption volcanique. La France est soumise à l'ensemble des risques naturels, « avec 23 500 communes exposées à un ou plusieurs risques naturels : cyclones et tempêtes, inondations sous ses différentes formes (de plaine, torrentielle, par remontées des nappes ou submersion), avalanches, mouvements de terrain (glissement, chute de blocs, cavités souterraines et marnières, retrait gonflement des argiles), tremblements de terre, éruptions volcaniques, feux de forêt. Le risque le plus fréquent est le risque inondation avec 15 700 communes exposées à des degrés divers. Viennent ensuite, le risque de glissement de terrain (5932 communes), de tremblements de terre (5100 communes), le risque sismique (1400 communes) et le risque d'avalanches (400 communes) » (Détraigne Y., 2003).

Le produit combiné des aléas issus d'un phénomène naturel et d'une vulnérabilité peut mettre en péril des vies humaines, causer des dommages économiques importants, détruire des monuments et modifier les équilibres écologiques. La rareté relative des catastrophes naturelles, qu'elles soient d'origine atmosphérique ou géologique, sur le territoire français ne doit pas démobiliser les décideurs et la population. L'éducation et la culture du risque s'avèrent être la meilleure des préventions et la première démarche pour un développement durable.

La définition de risque naturel selon l'Organisation Mondiale de la Météorologie (OMM) est celle d'« un phénomène naturel violent ou extrême, d'origine météorologique ou climatique, qui peut se déclencher en n'importe quel point de la planète, sachant que certaines régions sont plus exposées que d'autres à tel ou tel risque. Lorsque des vies et des moyens d'existence sont détruits, on parle de catastrophe naturelle. Or, les pertes en vies humaines et les dégâts matériels causés par ce type de catastrophes constituent un obstacle majeur au développement durable. Il nous est aujourd'hui possible de protéger la vie et les biens en diffusant des prévisions et des avis fiables, sous une forme

*suffisamment claire, et en apprenant aux populations à se préparer à ces phénomènes pour limiter les risques de catastrophe ».*

Pour la Commission interministérielle de l'évaluation des politiques publiques, le risque naturel a été défini dans le rapport d'évaluation du Commissariat Général du Plan (1997) comme suit :

*« C'est un évènement dommageable, doté d'une certaine probabilité, conséquence d'un aléa survenant dans un milieu vulnérable. Le risque résulte, donc, de la conjonction de l'aléa et d'un enjeu, la vulnérabilité étant la mesure des dommages de toutes sortes rapportés à l'intensité de l'aléa. A cette définition technique du risque, doit être associée la notion d'acceptabilité pour y intégrer sa composante sociale ».*

C'est cette dernière définition que nous retenons pour la suite de nos travaux et sur laquelle nous nous appuyons pour parler des risques d'inondation et notamment du phénomène de "submersion marine".

## **1.2. L'aléa d'inondation par submersion marine**

Parmi les risques naturels, nous traiterons spécifiquement dans notre recherche du risque d'inondation par submersion marine.

Dans un premier temps, nous relèverons quelques chiffres clefs de l'impact du risque d'inondation sur le territoire national et les dimensions générales de l'aléa d'inondation.

Dans un deuxième temps, nous détaillerons les caractéristiques du phénomène physique de submersion marine afin d'en saisir l'ampleur sur le territoire.

Enfin, nous insisterons sur les effets directs de la submersion marine sur les littoraux au travers des explications de l'érosion du trait de côte, phénomène émergent à la base de la forte vulnérabilité de nos territoires.

### **1.2.1. L'aléa inondation**

Selon le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, environ *« trois quarts des communes françaises (27 647) ont fait l'objet d'au moins un arrêté de catastrophe naturelle depuis l'instauration de cette procédure en 1982 (hors tempête de décembre 1999) »*<sup>17</sup>.

Selon l'étude menée pour l'Observations et Statistiques de l'Environnement<sup>18</sup>, nous relevons le caractère répétitif particulièrement prononcé des évènements en matière d'inondations, touchant près de 2 700 communes au moins cinq fois entre 1982 et 2003. Cette même étude recense *« près de 79 000 déclarations de communes en état de catastrophe naturelle depuis 1982 »*. Les inondations représentent à elles seules, les trois quarts de ce chiffre (cf. l'Annexe 1, en page 437, le Graphique 26). Selon ce graphique, nous constatons que le nombre de sinistres varie sensiblement d'une année à l'autre, sans qu'une tendance marquée ne se dégage de l'observation sur près d'un quart de siècle.

<sup>17</sup> Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, avril 2010, site Internet source <http://www.ifen.fr/acces-thematique/risques/risques-naturels>.

<sup>18</sup> Observations et Statistiques de l'Environnement, octobre 2004, « Risques naturels : les arrêtés de catastrophes naturelles ».

Toutefois, pour les inondations, une légère augmentation peut être remarquée sur la période 1982-2002. Elles ont été particulièrement nombreuses durant les années 1992-1995, avec une moyenne de « *près de 4 800 communes sinistrées par an* » (OSE, 2004). Cette moyenne est de l'ordre de 2 000 chaque année depuis 1995, impactant 6,1 millions de Français et créant ainsi des zones inondables de 27 000 km<sup>2</sup> en France.

L'appréhension du phénomène d'"inondation" a été menée par une étude des textes normatifs<sup>19</sup> et scientifiques<sup>20</sup> pour en identifier les caractéristiques majeures (cf. le Tableau 4, en page 24). Nous soulignons néanmoins que cette recherche n'est, en aucun cas, une étude technique de l'aléa inondation cherchant à comprendre les caractéristiques et les paramètres de ce phénomène.

Les paramètres de "*période de retour de crues*", de "*hauteur d'eau*", de "*durée de submersion*", et de "*vitesse d'écoulement*" en sont les principaux.

---

<sup>19</sup> Préfecture de la Région Languedoc-Roussillon, « Guide d'élaboration des plans de prévention des risques inondation en Languedoc-Roussillon », juin 2003.

<sup>20</sup> Prim.net, « Le risque inondation », [http://www.prim.net/citoyen/definition\\_risque\\_majeur/dossier\\_risque](http://www.prim.net/citoyen/definition_risque_majeur/dossier_risque)

**Tableau 4 : Principaux paramètres du risque d'inondation**

| Paramètres principaux                | Caractéristiques majeures   | Doctrine   |
|--------------------------------------|---|--|
| <b>La période de retour de crues</b> | La période de retour (crue décennale, centennale, millennale, etc.) : plus cette période est grande, plus les débits et l'intensité sont importants.<br>Nous distinguons par ordre croissant :<br>les <b>crues fréquentes</b> , dont la période de retour est comprise entre un et deux ans ;<br>les <b>crues moyennes</b> , dont la période de retour est comprise entre dix et vingt ans ;<br>les <b>crues exceptionnelles</b> , dont la période de retour est de l'ordre de cent ans ;<br>la <b>crue maximale</b> vraisemblable, qui occupe l'intégralité du lit majeur. | Les événements les plus souvent représentés sur la carte d'aléa sont la crue décennale et la crue centennale.<br>L'aléa de référence servant de base à l'élaboration des documents réglementaires correspond à l' <b>événement centennal</b> ou au plus fort à l'évènement connu, s'il représente une fréquence supérieure à cent ans.   |
| <b>La hauteur d'eau</b>              | La hauteur de submersion peut avoir un impact important sur le bâti, notamment lorsqu'elle dépasse la cote de référence.<br>La hauteur d'eau résulte d'observation, de mesures ou de modélisation ; elle est en général appréciable avec une bonne fiabilité à 20 cm près.  | Deux seuils sont à examiner :<br><b>celui de 1 m</b> , qui correspond, à l'évidence, à la valeur limite inférieure de l'aléa fort. (soulèvement des véhicules, impossibilité d'accès des secours)<br><b>celui de 0,50 m</b> , dont l'expérience montre que - même avec une vitesse faible - il rend impossible le déplacement d'un enfant ou d'une personne âgée.  |
| <b>La durée de submersion</b>        | Lorsque la durée de submersion est importante (supérieure à 24h voire 48h), des problèmes sanitaires peuvent survenir. Elle est en relation directe avec l'importance des dommages.   | Elle est délicate à apprécier mais n'a que peu d'influence sur la sécurité des personnes.  |
| <b>La vitesse d'écoulement</b>       | La dangerosité de l'écoulement dépend du couple hauteur / vitesse. Elle peut atteindre plusieurs mètres par seconde.<br>La vitesse de montée des eaux est en relation directe avec la dangerosité de la crue et la vitesse d'écoulement.  | Elle est très délicate à apprécier avec certitude.<br>Pour une approche régionale, il est plus pertinent de s'appuyer sur la notion de crue rapide et de crue lente qui correspond à la montée des eaux.<br>Il est retenu la définition suivante :<br><b>Crue à cinétique rapide</b> : se produisant sur des surfaces de moins de 5000 km <sup>2</sup> , pendant 6 à 36 heures avec un temps de concentration de moins de 12 heures pour des bassins de 1000 km <sup>2</sup> .<br><b>Crue à cinétique lente</b> : durant plusieurs jours, elle est due à des pluies longues mais peu intenses et est générée par un bassin versant de plus de 5000 km <sup>2</sup> . |

Source : Adapté de Préfecture de la région Languedoc-Roussillon « Guide d'Elaboration des plans de préventions des risques inondation en Languedoc-Roussillon », juin 2003 ; et [http://www.prim.net/citoyen/definition\\_risque\\_majeur](http://www.prim.net/citoyen/definition_risque_majeur), mars 2010.



Quelques remarques peuvent être apportées sur ces principaux critères.

En effet, la **période de retour** est « l'inverse de la probabilité d'occurrence du phénomène »<sup>21</sup>.

Ainsi, le phénomène, ayant une période de retour de cent ans (phénomène centennal), a une chance sur cent de se produire ou d'être dépassé chaque année. « *Cela est vérifié à condition de considérer une très longue période. Mais elle peut aussi, sur de courtes périodes, (quelques années, parfois une seule), se répéter plusieurs fois. Autrement dit, en vingt ans, un individu a une chance sur cinq de vivre la crue centennale* » (Primnet, 2010).

En ce qui concerne la **vitesse d'écoulement**, nous avons souligné l'existence de deux types de phénomènes, l'un à cinétique lente, l'autre à cinétique rapide.

Selon la définition du dictionnaire du Français Littré, la cinétique est la « science ayant pour objet l'étendue des forces considérées dans les mouvements variés qu'elles produisent »<sup>22</sup>.

L'aléa inondation peut être à "cinétique lente", comme dans les grands bassins versants de la Loire, du Rhône ou de la Saône où les pluies sont continues et/ou torrentielles mais avec une moyenne de montée des eaux de 10 à 30 cm/heure. Et il peut être à "cinétique rapide", appelé "les crues torrentielles", avec des pluies intenses et localisées et des crues et décrues très rapides sur les bassins versants.

Force est de constater que le Languedoc-Roussillon est la région la plus souvent exposée à des crues de type rapide, « les crues dites de plaine ne concernant réellement que le Rhône, et les zones de stockage avec des vitesses faibles ne se rencontrant que dans quelques lagunes et en Camargue »<sup>23</sup>. Dans les régions méditerranéennes, ces crues sont les conséquences des orages très violents, dits orages "cévenols", qui s'abattent sur la région. C'est une spécificité de la région Languedoc-Roussillon qu'il est impératif de prendre en compte lorsque nous abordons la gestion des risques d'inondation dans cette région.

Les grandes crues historiques, dites "torrentielles", au-delà des dégâts importants qu'elles provoquent, sont meurtrières. Les plus récentes sont celles du Vaucluse, de l'Ardèche, de la Drôme (22/09/1992, 47 morts dont 34 à Vaison la Romaine), de l'Aude (12, 13 et 14/11/1999, 36 morts) et du Gard (8 et 9/09/2002, 24 morts).

A ce type de phénomène, nous soulignons l'addition, depuis 2005, des risques de tsunami et de vague déferlante liés au risque de submersion marine.

C'est ce dernier qui va ici nous occuper. En effet, l'ensemble des communes du littoral français est soumis au même risque : celui de la submersion marine ou vague déferlante. D'après le Ministère de l'Écologie de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, en 2010, 864 communes littorales sont impactées par le risque de submersion marine, soit 590 000 hectares.

Très récemment utilisé, le terme de "vague déferlante" est apparu avec les problématiques de réchauffement climatique, d'érosion du trait de côte et de zones côtières en danger. La population française a (re)découvert ce terme lors des événements mortels de la tempête "Xynthia" en Charente-Maritime et en Vendée.

<sup>21</sup> Prim.net (2010), « Le risque inondation », [http://www.prim.net/citoyen/definition\\_risque\\_majeur/dossier\\_risque](http://www.prim.net/citoyen/definition_risque_majeur/dossier_risque)

<sup>22</sup> *Dictionnaire du Français Littré*, d'après l'ouvrage d'Émile Littré (1863-1877).

<sup>23</sup> Préfecture de la Région Languedoc-Roussillon (2003), « Guide d'Élaboration des plans de prévention des risques inondations en Languedoc-Roussillon », juin.

### 1.2.2. La submersion marine

Moins présente dans la conscience individuelle que le risque d'inondation par débordement de cours d'eau, les risques littoraux n'en demeurent pas moins des risques naturels majeurs.

Ce phénomène est une catégorie d'inondation spécifique aux territoires littoraux puisqu'il s'agit d'une inondation de la zone côtière par la mer.

La submersion marine est une inondation temporaire de la zone côtière par la mer, dans des conditions météorologiques extrêmes, « *pouvant cumuler dépression atmosphérique, vent violent, forte houle, associés aux phénomènes marégraphiques provoquant une surélévation du niveau moyen de la mer, aggravés lorsque ces phénomènes se conjuguent à l'occasion d'une tempête* »<sup>24</sup>. La submersion marine implique un état des conditions météorologiques, mais aussi, de la mer, spécifique. Ainsi, « *l'altitude des zones côtières par rapport au niveau de la mer est donc, un enjeu majeur dans la définition des zones à risques* »<sup>25</sup>.

Ce terme de "submersion marine" est défini en juillet 2008 par le service des Aménagements et Risques Littoraux de la Direction Régionale de L'Équipement du Languedoc-Roussillon en ce sens :

« *La submersion marine désigne l'invasion temporaire et brutale d'un domaine continental littoral par la mer sous l'action de processus physiques se manifestant de manière extrême (forte dépression atmosphérique, vent violent, forte houle, ...), associés à des phénomènes naturels plus réguliers (marée astronomique, variation de température de l'eau, flux hydrique régulier, inversion des vents jour/nuit, ...)* »<sup>26</sup>.

Les variations du niveau marin sont les causes de ce phénomène. Les processus physiques principaux et bien identifiés, responsables de la fluctuation du niveau marin, sont listés par la Direction Régionale de L'Équipement du Languedoc-Roussillon, dans le Tableau 5, ci-dessous. Nous retrouvons ces paramètres dans le schéma de Gervais M. (2010) sur le phénomène physique de la submersion (cf. l'Annexe 2, la Figure 39, en page 438).

<sup>24</sup> DIREN LR (2008), « Guide d'élaboration des PPR Submersion Marine en Languedoc-Roussillon », 2 octobre 2008.

<sup>25</sup> Mission Risques Naturels (2010), « Analyse de l'exposition des enjeux assurés au phénomène de submersion marine et de la pertinence de la couverture des PPRNI sur ces zones », mars 2010.

<sup>26</sup> Direction Régionale de L'Équipement du Languedoc-Roussillon - Services des espaces littoraux (2008), « La submersion marine en Languedoc-Roussillon : Éléments de définition », 8 juillet 2008.

**Tableau 5 : Causes de variation du niveau marin**

| Causes   | Phénomènes   |
|--|--|
| Les effets de la pression atmosphérique                                  | La masse d'eau est couverte par une masse d'air dont les caractéristiques (vitesse de déplacement, température, densité,...) varient au cours du temps. La pression exercée sur la masse d'eau varie et induit un déplacement vertical du niveau marin.  |
| Le vent  | Le vent pousse les masses d'eau en surface et induit un basculement du plan d'eau à la côte qui se traduit par une élévation ou un abaissement du niveau marin selon sa direction.   |
| La houle   | La houle se traduit notamment par un déplacement vers la côte de la masse d'eau qui, s'il n'est pas totalement compensé par des courants partiellement orientés vers le large, induit une élévation du niveau marin. Ce processus est typiquement appelé la surcote.   |
| La marée astronomique  | La marée astronomique se traduit par des variations régulières du niveau marin.<br>La marée terrestre peut également avoir un rôle de second ordre.  |
| Le jet de rive<br>(à l'échelle temporelle de la propagation d'une vague) | La houle et la mer de vent projettent sur la plage émergée des vagues dont la propagation et destruction à terre dépendent fortement des caractéristiques de cette vague dans l'avant-côte, de la nature du substrat et de la morphologie de la plage.<br>Cette propagation correspond à des variations haute fréquence du niveau marin à la côte. |

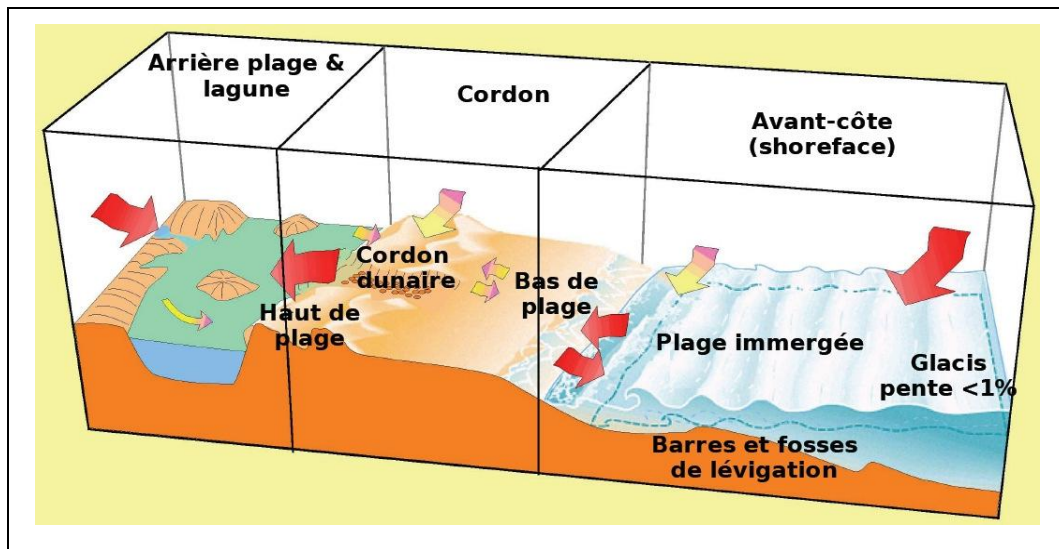
Source : « Submersion marine en Languedoc-Roussillon : Eléments de définition », Direction Régionale de l'Équipement du Languedoc-Roussillon, juillet 2008.

En front de mer, l'effet dynamique de la houle impose de considérer une zone distincte du reste de la zone inondée : le lieu où se brisent les vagues (dissipation d'énergie) est nommé zone de déferlement.

La zone de déferlement est, d'après Bouchette F. (2007), la surface à l'intérieur de laquelle la houle est modifiée à l'approche de la côte. Le déferlement et le processus de jet de rive (cf. le Tableau 5, en page 27) induisent une dissipation d'énergie importante pouvant entraîner des dégâts importants par choc mécanique des vagues.

La zone de déferlement est constituée des entités morphologiques directement soumises à l'impact des vagues : le cordon dunaire, la plage vive et la plage immergée (cf. la Figure 3, en page 28).

Figure 3 : Entités morphologiques directement soumises à l'impact des vagues



Source : Bouchette F., Marsaleix P., « Hydrodynamics in the Gulf of Aigues-Mortes, NW Mediterranean Sea: in situ and modelling data », 2007.

D'après Bouchette F. (2007), « l'arrière plage et la lagune correspondent à une zone d'amortissement énergétique où l'aléa, induit par le déferlement, est réduit mais qui constitue la zone de submersion par occupation ».

Les données disponibles et utilisées par la DIREN LR (2008)<sup>27</sup> conduisent à considérer que « dans cette zone, la cote +3m NGF (Nivellement Général de la France) n'est franchie que pour des événements extrêmes ou dans des zones présentant des effets locaux. Ainsi, l'arrière plage est d'une manière générale soumise à la submersion et, dans le cas où le cordon littoral (dune ou ouvrage) se situe à une cote inférieure à +3m NGF, l'intrusion d'eau marine est certaine. En outre, dans ce cas, les habitations et constructions immédiatement à l'arrière du haut de plage peuvent être affectées par l'impact mécanique du jet de rive. La délimitation de la zone d'action mécanique du déferlement, qui intègre des données morphologiques et historiques, doit être menée au cas par cas ».

Les spécificités liées au déferlement sont explicitées par les services de la Direction Régionale de l'Équipement du Languedoc-Roussillon. Ainsi, selon leur descriptif, à l'approche de la côte, les vagues interagissent avec le fond et transforment la houle générant le phénomène de déferlement « qui se traduit dans sa phase ultime, par une projection dynamique sur le rivage, appelée "jet de rive". Ces phénomènes [...] permettent à la mer d'atteindre de manière instantanée des hauteurs maximales bien au-delà du niveau marin moyen »<sup>28</sup>.

Actuellement, les hauteurs d'eau du phénomène de submersion marine ne sont pas envisagées par les services de l'État avec l'élévation du niveau de la mer. Ainsi, lors de la « conférence d'échange et de communication sur la gestion du trait de côte et la submersion marine »<sup>29</sup>, monsieur le Préfet de l'Hérault, et Préfet de la région Languedoc-Roussillon, introduit ses propos en parlant du phénomène

<sup>27</sup> DIREN LR (2008), « Guide d'élaboration des PPR Submersion Marine en Languedoc-Roussillon », 2 octobre 2008.

<sup>28</sup> Direction Régionale de l'Équipement Languedoc-Roussillon (2008), « La submersion marine en Languedoc-Roussillon : Éléments de définition ».

<sup>29</sup> Préfecture de l'Hérault, Préfecture de la région Languedoc-Roussillon (2010), « Conférence d'échange et de communication sur la gestion du trait de côte et la submersion marine », amphithéâtre du phare de la Méditerranée, Palavas, 18 mai 2010.

de submersion « *comme le problème de tous, mais sur lequel tout le monde n'est pas d'accord* ». En effet, la notion d'élévation du niveau marin n'a pas les mêmes enjeux selon l'acteur local concerné.

Les travaux du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) de 2007<sup>30</sup> ont validé l'hypothèse de la montée prévisible du niveau de la mer du fait du changement climatique. D'après les scientifiques espagnols (2008)<sup>31</sup>, le niveau de la mer Méditerranée augmente de 2,5 à 10 millimètres par an depuis les années 1990 et il pourrait augmenter de 12,5 à 50 centimètres dans les 50 prochaines années. Une estimation plus localisée de la montée des eaux sur la façade méditerranéenne française se révèle très difficile à établir. La côte basse de la Camargue jusqu'à la côte Vermeille est citée dans les études internationales comme une des zones qui risque le plus d'être affectée par la montée des eaux marines (Instituto Español de Oceanografía, 2008).

Malgré ce consensus du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat, l'opacité de leurs travaux a été soulevée par l'océanographe et chercheur Mojib L. (2009) de l'Institut Leibniz des sciences marines de l'Université de Kiel, l'un des modélisateurs du climat reconnu par le GIEC, qui a déclaré que nous pourrions être proches d'entrer dans « *une ou deux décennies de refroidissement climatique* ». Celui-ci a affirmé que la température s'est stabilisée ces dernières années et qu'il est possible qu'elle reste stable, voire diminue légèrement au cours de la prochaine décennie, voire de la suivante.

La remise en cause des conclusions du GIEC se retrouve aussi dans les travaux et propos du professeur Courtillot V. (2009), de l'académie des sciences, qui n'est pas climatologue, mais géologue physicien. Celui-ci remet en cause la courbe en "*crose de hockey*" de Mann Mickael E. (1998), ayant déclenchée les débats sur le problème du réchauffement climatique. En effet, le premier rapport du GIEC (2001)<sup>32</sup> reprend cette représentation pour montrer les variations de la température à la surface de la Terre au cours des 1000 dernières années. Les recherches menées, en collaboration par McIntyre S. et McKittrick R. (2003), font état des biais dans le choix des données et le traitement statistique de celles-ci par M.E. Mann pour résulter sur la courbe « *en crose de hockey* ». Cette controverse s'appuie sur les faits que les études de Mann M.E. sous-estiment les variations de température de l'optimum climatique médiéval et du petit-âge glaciaire et affichent une jonction douteuse avec les températures thermométriques contemporaines (McIntyre S., McKittrick R., 2003). Suite à ces critiques, le « *hockey stick* » de Mann M.E. n'a plus été repris ostensiblement dans le rapport 2007 du GIEC. Ce même rapport fait néanmoins référence aux estimations d'une hausse prévisible pour 2100 du niveau de la mer, située entre 18 et 59 cm, suite au réchauffement climatique global de la planète et à la fonte des glaces polaires pour la fin du siècle (GIEC 2007)<sup>33</sup>. Ces controverses dans les courants de pensées incitent les pouvoirs publics à ne pas inclure cette problématique dans les Plans de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) et notamment celui réfèrent à la submersion marine.

<sup>30</sup> Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (2007), « Changements climatiques 2007: rapport de synthèse » rapport du Groupe de travail du GIEC.

<sup>31</sup> Instituto Español de Oceanografía (IEO) (2008), « Cientificos del IEO comprueban fehacientemente, mediante medidas directas, que el agua del Mediterraneo se calienta y su nivel aumenta notablemente », Spanish Institute of Oceanography press release, janvier 2008.

<sup>32</sup> Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (2001), « Bilan 2001 des changements climatiques : Les éléments scientifiques » rapport du Groupe de travail I du GIEC, p. 4.

<sup>33</sup> Or, l'évolution de la montée du niveau de la mer, liée au changement climatique, est évaluée à l'heure actuelle par les services de l'Etat, entre 60 centimètres et 1 mètre à l'horizon 2100. Un nouveau rapport du GIEC devrait donner de nouveaux éléments d'évaluation fin 2011. (18 mai 2010, préfecture de l'Hérault)

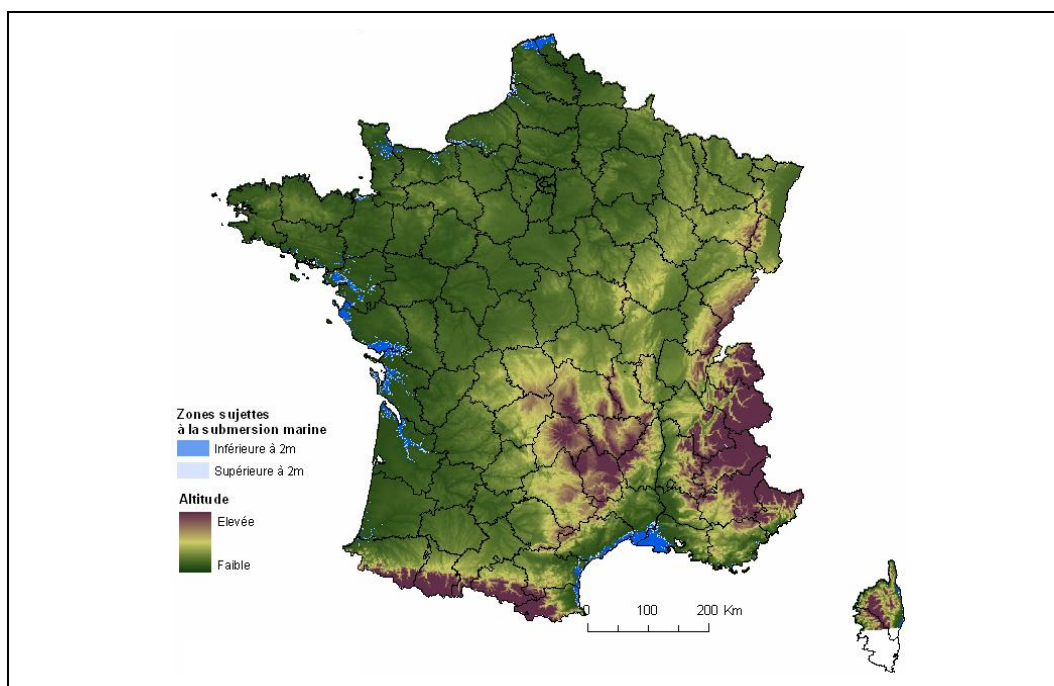
Ainsi, en ce qui concerne la côte Languedocienne, les services de l'Etat en 2008<sup>34</sup> annoncent ne pas avoir de données précises et chiffrées des effets du changement climatique sur ce littoral. Cela ne permet pas de prendre en compte ce critère dans les différentes études et par conséquent dans notre raisonnement et argumentation.

*« La réactualisation de ces 2 mètres se fera un jour, quand on aura un peu plus avancé sur le changement climatique, probablement, parce que là on l'a exclu. Mais on a pris une zone de précaution puisque les tempêtes, notamment la tempête de 1982 est montée entre 1,50 - 1,55 - 1,60 NGF à l'arrière des étangs, donc par extension, on va, enfin les spécialistes considèrent que c'était une tempête d'occurrence 50 ans, donc ça pouvait bien monter jusqu'à 2 mètres avec une tempête d'occurrence 100 ans, voilà ! »* (Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

Ce phénomène de submersion marine est identifié par un aléa littoral ; mais les 8 245 km<sup>35</sup> de côtes françaises<sup>36</sup> (incluant les côtes sableuses, rocheuses, vaseuses et zones portuaires) et les 1140 communes<sup>37</sup> du littoral ne sont pas égalitaires face au risque de submersion marine.

A partir du modèle numérique de terrain proposé par la NASA, la Mission des Risques Naturels (mars 2010)<sup>38</sup> a élaboré une carte des zones sujettes à la submersion (cf. la Figure 4, en page 30), c'est-à-dire « les zones situées à moins de 5 mètres du niveau de la mer » et « pouvant être sujettes au phénomène de submersion marine ».

**Figure 4 : Zones sujettes à la submersion marine**



Source : SRTM de la NASA, traitements MRN, mars 2010.

<sup>34</sup> DIREN LR (2008), « Guide d'élaboration des PPR Submersion Marine en Languedoc-Roussillon », 2 octobre 2008.

<sup>35</sup> Le trait de côte français défini dans le cadre du programme "Eurosion" a une longueur totale de 8245 km. Il n'existe pas de longueur "officielle" de la côte. Celle-ci dépend de l'échelle d'analyse mais aussi de la prise en compte ou non des nombreux îlots marins. L'IFEN (2007) évoque une distance de 7124 km.

<sup>36</sup> National Institut for Coastal and Marine Management of the Netherland (2004), « Living with coastal erosion in Europe: Sediment and Space for sustainability. Pat II - Maps and statistics », 29 mai 2004.

<sup>37</sup> Conservatoire du littoral, <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/>, avril 2010.

<sup>38</sup> Mission Risques Naturels (2010), « Analyse de l'exposition des enjeux assurés au phénomène de submersion marine et de la pertinence de la couverture des PPRNI sur ces zones », mars 2010.

Nous constatons sur cette carte que la région Languedoc-Roussillon est une des régions les plus impactées par ce risque de submersion marine ce qui s'avère être un terrain idéal pour une étude sur le risque d'inondation par submersion marine.

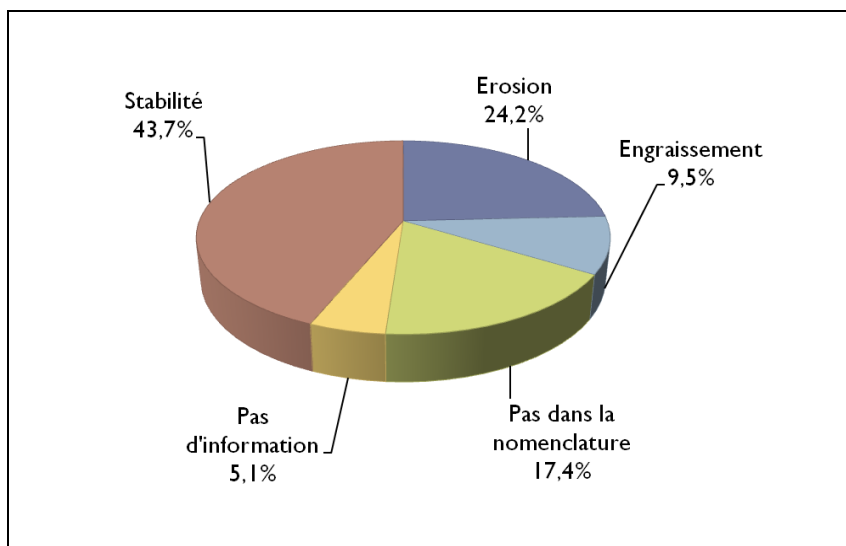
Enfin, nous pensons qu'aborder le risque de submersion marine sans envisager le phénomène de l'érosion du trait de côte serait un écueil. L'érosion côtière est un risque majeur à part entière qui mériterait une attention bien plus importante que celle que nous allons lui accorder dans cette recherche.

### 1.2.3. L'érosion du trait de côte

Les analyses et études spécialisées, comme celles menées par l'Institut Français de l'Environnement (2007)<sup>39</sup> ou les recherches scientifiques menées par le Centre for the Coastal Environment (Fairbank H., Jakeways J., 2006) sur l'évolution des risques du littoral liée au changement climatique, apportent une vision générale en matière de connaissance du phénomène d'érosion du trait de côte.

Un quart des côtes métropolitaines (cf. le Graphique 1, en page 31) recule du fait de l'érosion marine, selon l'IFEN (2007), et ce, malgré les nombreux ouvrages de défense contre la mer. La mobilité du trait de côte est naturelle. Sous l'action des vagues, du vent, des courants marins et de la nature géologique et morphologique des côtes, le littoral s'érode. Ce phénomène peut avoir un impact important sur les activités humaines, en matière de développement économique, d'urbanisation du littoral, du tourisme et de la protection de la biodiversité.

**Graphique 1 : Mobilité des côtes métropolitaines**



Source : Ifen - Observatoire du littoral, d'après Euroerosion database, 2004

NB : Hors nomenclature : ports, digues et limites d'estuaire

L'érosion du littoral affecte l'équilibre naturel de nombreux pays en Europe (cf. l'Annexe 3, Figure 40, en page 439), néanmoins les statistiques sont différentes suivant les côtes. Ainsi, une plage de sable

<sup>39</sup> Institut Français de l'environnement (2007), « Analyse statistique et cartographique de l'érosion marine. », n°6, octobre 2007.

peut reculer de plusieurs mètres lors d'une forte tempête ou une falaise de craie très friable, et infiltrée par les eaux de pluie, peut être sapée par de fortes marées et s'effondrer (Ifen 2007).

Les côtes littorales évoluent différemment en fonction de la nature du rivage. Les côtes sableuses sont les plus sensibles à l'érosion. Remaniées par les vagues et le vent, « *elles reculent sur près de la moitié de leur linéaire* »<sup>40</sup>. La distinction est faite entre les rivages à côtes rocheuses et les rivages à côtes meubles. Ainsi, « *parmi les côtes rocheuses, les falaises, dont la taille peut être très variable, sont les plus spectaculaires. [...] L'érosion des falaises est continue : la préparation du massif rocheux s'effectue sur des pas de temps longs, alors que l'effondrement ou le glissement se fait par à-coups. Les rivages à côtes meubles (plages, dunes, estuaires, deltas, lagunes et récifs coralliens) proviennent de la sédimentation marine ou de l'activité d'organismes vivants tels que les algues ou les invertébrés. Contrairement aux côtes rocheuses, qui ne peuvent que reculer, elles subissent alternativement, et parfois de façon très rapide, des phases d'accrétion (progression de la ligne de rivage par accumulation de sédiments) et d'érosion* »<sup>41</sup>.

Selon la base de données de l'EuroSION (2004)<sup>42</sup>, l'observatoire du littoral a effectué un comparatif sur l'évolution du trait de côte suivant la géomorphologie de la côte (cf. le Tableau 6, en page 32).

**Tableau 6 : Géomorphologie des côtes naturelles et processus d'érosion**

|                                      | Stabilité |      | Erosion |      | Engraissement |      | Pas d'information |      | Total |
|--------------------------------------|-----------|------|---------|------|---------------|------|-------------------|------|-------|
|                                      | En km     | En % | En km   | En % | En km         | En % | En km             | En % | En km |
| <b>Côtes rocheuses</b>               | 2133      | 72,5 | 533     | 18,1 | 21            | 0,7  | 257               | 8,7  | 2943  |
| <b>Côtes sableuses</b>               | 901       | 37,8 | 1153    | 48,4 | 289           | 12,1 | 40                | 1,7  | 2383  |
| <b>Côtes vaseuses</b>                | 81        | 14,6 | 37      | 6,6  | 368           | 66,2 | 70                | 12,6 | 556   |
| <b>Ensemble des côtes naturelles</b> | 3115      | 53   | 1723    | 29,3 | 678           | 11,5 | 367               | 6,2  | 5882  |

Source : Ifen Observatoire du littoral, d'après EuroSION database, 2004. In « *Analyse Statistique et cartographique de l'érosion marine* », les dossiers ifen, N°6, octobre 2007.

Par conséquent, les façades littorales départementales sont affectées par l'érosion côtière de manière non uniforme (cf. l'Annexe 3, le Graphique 27, en page 441). Une côte sableuse sera affectée à la hauteur de 48,4 % par l'érosion contrairement à une côte vaseuse qui ne se verra éroder que de 6,6 % de son linéaire.

La disparité d'érosion étant dépendante de la géomorphologie territoriale, les régions et les départements sont eux aussi sujets à des inégalités face à ce risque. La nature de leurs côtes, l'orientation des courants marins et le degré d'anthropisation de leurs littoraux modifient les effets sur leurs territoires.

L'Observatoire du littoral s'est appuyé sur les bases de données de l'EuroSION (2004) pour faire un bilan de l'érosion côtière par façades maritimes et départements français. Nous constatons que, parmi les régions françaises méditerranéennes, la région Languedoc-Roussillon est soumise au plus

<sup>40</sup> Institut Français de l'ENVironnement (2007), « *Analyse statistique et cartographique de l'érosion marine* », n°6, octobre 2007.

<sup>41</sup> Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, novembre 2009, « *A l'interface entre terre et mer : la gestion du trait de côte* », [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

<sup>42</sup> National Institut for Coastal and Marine Management of the Netherland (2004), « *Living with coastal erosion in Europe : Sediment and Space for sustainability* ». Pat II - Maps and statistics », 29 mai 2004.



fort pourcentage "d'érosion" et au plus faible pourcentage de "stabilisation". Ce qui implique que le trait de côte de cette région subit une forte mobilité. Parmi les départements français côtiers méditerranéens, le département du Gard présente une érosion sur 58,4 % de son trait de côte (fortement impacté par le delta de Camargue) et l'Hérault constate que 25,8 % du linéaire de ces côtes souffre d'une forte érosion (cf. l'Annexe 3, le Tableau 68, en page 442).

Les situations sont diverses sur le pourtour méditerranéen. Selon l'Observatoire du littoral, le littoral est plutôt sableux de la frontière espagnole au delta du Rhône. Néanmoins, l'évolution de celui-ci n'est pas identique. Généralement stable de Cerbère à l'estuaire de l'Aude, la côte est soumise à une forte érosion entre l'Aude et la Camargue et plus particulièrement de Sète à la Grande-Motte ainsi qu'au niveau du delta du Rhône<sup>43</sup>. La carte de l'érosion côtière sur le littoral méditerranéen (Ifen, 2004)<sup>44</sup> (cf. l'Annexe 3, la Figure 41, en page 440) et une photo du lido entre Sète et Marseillan (cf. la Figure 5, en page 33) illustrent parfaitement l'état des côtes françaises sur ces sites.

**Figure 5 : Erosion du lido entre Sète et Marseillan**



Source : Préfecture du Languedoc-Roussillon

Suivant les côtes, l'impact de l'érosion présentera des différences selon la proximité des habitations et des zones d'activités économiques, la présence de plages touristiques ou de milieux naturels de grand intérêt biologique.

Les différents éléments explicités ci-dessous nous permettent de justifier et d'argumenter notre choix du terrain.

De plus, au cours de notre recherche par entretiens semi-directifs, méthodologie développée dans le chapitre 3 de cette partie, nous pouvons conclure que le risque de submersion marine est le risque majeur pour l'ensemble des acteurs interrogés.

Ainsi, nous avons posé à l'ensemble des acteurs locaux la question :

« Quel(s) est(sont) le(s) risque(s) majeur(s) auquel(auxquels) est confronté votre territoire de responsabilité ? »

<sup>43</sup> Institut Français de l'ENvironnement (2007), « Analyse statistique et cartographique de l'érosion marine. », n°6, octobre 2007.

<sup>44</sup> Ifen - Observatoire du littoral, d'après Euroasion database, 2004.

Les résultats sont que, pour l'ensemble des acteurs, le risque de submersion marine a bénéficié d'un taux de notoriété spontanée de 100 %. En effet, ce risque a été cité à 100 % et est classé pour 80 % des acteurs comme le risque majeur, classé en première position, pour leur territoire.

Ce fort pourcentage et cette vive présence dans l'esprit des acteurs locaux sont des signes du caractère influent de ce risque sur le territoire.

## **Conclusion du chapitre 1 : La particularité des risques d'inondation par submersion marine**

Ce premier chapitre de la partie 1 met en exergue les paramètres du risque majeur de submersion marine. Nous avons choisi d'initier cet écrit par la définition du contexte dans lequel évolue notre recherche.

Nous avons, dans un premier temps, fait la différence entre la définition d'un risque, résultante d'un aléa et d'un enjeu concomitants, et la définition d'un risque majeur, décrit par Haroun Tazieff comme « *la menace sur l'homme et son environnement direct, sur ses installations, la menace dont la gravité est telle que la société se trouve absolument dépassée par l'immensité du désastre* ». Cela permet de positionner notre recherche dans le cadre des risques majeurs et, en particulier, dans la catégorie des risques naturels d'inondation par submersion marine selon la classification des catastrophes naturelles.

Parmi les types d'inondation répertoriés, la submersion marine est un phénomène météorologique d'inondation temporaire de la zone côtière par des eaux d'origine marine. Le principal effet de ce phénomène se caractérise par l'invasion des biens bâtis ou non bâtis, par des eaux salées particulièrement dommageables. Contrairement aux inondations par crue de plaine se traduisant par une montée des eaux due au débordement des cours d'eaux ou à la remontée de nappes phréatiques, les inondations par submersion marine sont des phénomènes à cinétique rapide, donc brutaux. Elles sont aussi la conjonction de plusieurs phénomènes météorologiques spécifiques et extrêmes pouvant cumuler dépression atmosphérique, vent violent, forte houle et épisodes marégraphiques provoquant une surélévation du niveau moyen de la mer.

L'étude de la littérature scientifique, en matière d'inondation, nous a permis de soulever le manque de travaux sur les problématiques liées à la submersion marine. En effet, bien que ce risque ne soit pas récent, le domaine des sciences ne l'a pas abordé dans la même proportion que le phénomène d'érosion du trait de côte. A l'instar des phénomènes d'inondation par crue de plaine ou torrentielle, le risque d'érosion du trait de côte a été abondamment étudié par les scientifiques géologues, hydrologues et physiciens. Erosion côtière et submersion marine sont deux phénomènes étroitement liés par leurs interactions. En effet, la submersion marine est une cause majeure du phénomène naturel ou anthropique qui provoque la mobilité des littoraux. Celui-ci résulte de l'action combinée des vagues, du vent, des courants et des flores fixatrices des sables, ce qui rend ce phénomène plus important sur les substrats mous. Le changement climatique, bien que controversé dans son évaluation par les acteurs scientifiques mais tout de même irrécusable, semble être évoqué à l'unanimité comme cause majeure de l'accélération de ce phénomène d'érosion du trait de côte. Mais cet écueil, en angle-mort, de la recherche scientifique sur le phénomène de submersion marine, apporte une incertitude supplémentaire dans la connaissance et la gestion territoriale de ce risque. Cela complexifie, entre autres, le processus de décision autour de ce sujet.

Enfin, nous avons soulevé l'importance de ces phénomènes météorologiques, érosion du trait de côte et submersion marine, sur les littoraux méditerranéens.

Leurs structures géomorphologiques spécifiques de côte sableuse, sujettes à une forte anthropisation déstabilisant les milieux naturels, et leurs structures lagunaires sont soumises à une augmentation du niveau de la mer et à la force des aléas climatiques.

Le phénomène de submersion marine, peu abordé jusqu'alors, ne semble pas trouver échos dans les discours locaux, jusqu'à l'évènement malheureux de la tempête "Xynthia" (27-28 février 2010) qui s'est abattue sur les côtes atlantiques françaises, phénomène qui s'est déclinée le 4 mai sur les côtes méditerranéennes. Néanmoins, au cours de notre recherche, l'ensemble des acteurs a répondu que la submersion marine est le risque majeur pour leur territoire. Ce risque de submersion marine connaît une notoriété "spontanée" et arrive en première position des risques pour l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs, les conséquences sur la gestion du territoire pour ce qui est des enjeux humains, économiques et environnementaux, ne sont plus négligeables pour la prise de décision publique locale.

## Chapitre 2 : Les spécificités du terrain choisi et son contexte

*« Il est rare que les hommes politiques pensent autrement que le peuple. Premièrement, ils y ont leurs racines, ils sont politiquement et intellectuellement marqués des mêmes préjugés. Deuxièmement, le peuple se compose d'électeurs. »*

Ulrich Wickert

Extrait de *Comment peut-on être allemand ?*

La connaissance empirique du territoire et des problématiques qui s'y posent selon les éléments évoqués précédemment, nous a permis de choisir notre terrain de recherche, le bassin versant du Bassin de Thau.

Ainsi, ce territoire est vulnérable en raison de sa constitution géomorphologique particulière (lidos, cordons dunaires, lagunes) et des choix stratégiques en terme d'urbanisation élaborés par le passé. Le risque d'inondation par submersion marine, associé au phénomène d'érosion du trait de côte, sont devenus des paramètres majeurs de la réflexion dans la prise de décision publique.

Dans ce chapitre, nous expliquerons les enjeux littoraux et locaux auxquels sont confrontés les décideurs publics dans la gestion des risques. Nous essayons de voir par ailleurs, si les stratégies de gestion du territoire sont envisagées en tenant compte de ces risques et de ces phénomènes littoraux.

Ensuite, nous aborderons les risques au niveau local pour en repérer les spécificités et les modalités. Nous expliquerons les différents aménagements (naturels ou anthropiques) qui existent sur le territoire étudié.

Enfin, nous distinguerons les éléments contextuels du bassin versant afin d'appréhender le système pour lequel sont élaborés les documents de gestion des risques et notamment le PPRI/Sm.

La compréhension, des acteurs intervenant sur ce bassin versant et des problématiques de ce dernier, est essentielle pour l'analyse subséquente de la gestion de la connaissance sur le document de PPRI/Sm du Bassin de Thau.

### 2.1. Les enjeux littoraux et locaux

Nous avons approché, précédemment, les composantes de la notion de risque majeur. Cela nous a permis de débiter par l'élément initiateur du risque, qui est l'aléa de submersion marine et ses caractéristiques.

A présent, nous aborderons les enjeux majeurs de ce littoral, afin de visualiser les spécificités du terrain sur lequel s'établit notre recherche.

Puis, nous étudierons, au regard de la vulnérabilité du territoire, les risques qui peuvent exister au niveau local.

D'après les critères de classification des risques de la base "CatNat"<sup>45</sup>, le risque de submersion marine est une sous-catégorie du risque "inondation" (cf. le Tableau 7, en page 38), dans la classification des "catastrophes" naturelles, défini comme étant une « *perturbation profonde du*

<sup>45</sup> Ubyrisk consultants (2010), « Contenu de la base CATNAT », [www.catnat.net](http://www.catnat.net).

*fonctionnement d'une collectivité ou d'une société, causant des pertes humaines, matérielles ou environnementales de grande ampleur, qui dépasse les capacités de la collectivité ou de la société affectée à les surmonter par ses propres moyens » (Masroui F., Pantet A., 2009).*

**Tableau 7 : la Classification des phénomènes d'inondation (CATNAT)**

| INONDATIONS ET COULEES DE BOUE        |  |
|---------------------------------------|--|
| 1. Par crue                           |  |
|                                       | 11. Débordement de plaine                |
|                                       | 12. Débordement torrentiel               |
|                                       | 13. Crue d'embâcle / débâcle             |
| 2. Par ruissellement                  |  |
|                                       | 21. Ruissellement rural (coulée de boue) |
|                                       | 22. Ruissellement urbain                 |
| 3. Lave torrentielle                  |  |
| 4. Par remontée de nappe              |  |
| 5. Par submersion marine              |  |
| 6. Par rupture de digue ou de barrage |  |
| 7. Par rupture de barrage naturel     |  |

Source : Extrait de « Descriptif de la phénoménologie utilisée avec les codes correspondants », Ubyrisk Consultants - CATNAT.NET, 2010.

Cette base de données "CatNat" contient l'intégralité des événements naturels dommageables survenus en France et dans le monde, tous périls confondus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Elle est mise à jour selon une périodicité mensuelle.

Une des caractéristiques de la base de données "CatNat" est d'utiliser « une typologie d'aléa très précise puisque les phénomènes peuvent avoir jusqu'à 3 niveaux de qualification : aléa / péril / sous-péril »<sup>46</sup>.

Afin de rendre cohérent ce travail, des définitions de ces termes ont été énoncées :

« **Aléa** : qualificatif général de la famille du phénomène naturel principal à l'origine de l'évènement.

**Péril** : qualificatif précis du phénomène naturel principal à l'origine de l'évènement.

**Sous-péril** : qualificatif fin du phénomène naturel principal à l'origine de l'évènement. (Champ pas toujours renseigné car dépendant du type d'aléa considéré) » (Base de données CatNat).

La qualification de l'aléa est essentielle dans la compréhension des risques encourus par nos territoires. Pour autant, s'il n'existe pas d'enjeux, la notion de risque n'est pas fondée. Il est donc primordial de connaître les enjeux existants sur un territoire, ce que nous étudions, dès lors sur notre territoire de recherche.

<sup>46</sup> Ibid.

### 2.1.1. Le littoral : un enjeu majeur

Le territoire, sélectionné pour notre recherche, se situe en zone littorale, et il est soumis à des aléas d'inondation et particulièrement de submersion marine. En effet, la base de données "CatNat", utilisée pour de nombreuses recherches et notamment pour cartographier la territorialisation du risque en France, identifie les communes littorales comme sujettes au risque d'inondation.

Ainsi, selon la base de données « Corinte » des Observations et Statistiques de l'Environnement, nous constatons sur la carte des « Communes inondées depuis 1982 » (cf. l'Annexe 4, en page 443, le Graphique 26) que la région Languedoc-Roussillon est une des régions les plus impactées par le phénomène d'inondation depuis 1982<sup>47</sup>, puisque y ont été déclarés plus de 7 arrêtés de « catastrophe naturelle inondation de 1982 à 2003 ».

En recoupant cette carte des « communes inondées depuis 1982 »<sup>48</sup> et celle des « zones sujettes à la submersion marine »<sup>49</sup>, nous soulignons que la région Languedoc-Roussillon est une des régions où les deux risques sont concomitants. La structure géomorphologique spécifique de ce territoire et l'importance de l'aléa littoral sont autant d'éléments qui justifient notre intérêt pour cette région.

La pression sur le territoire littoral est importante. Comme l'évoque Bouyer C. (2004), lors du 1<sup>er</sup> atelier ayant pour sujet le littoral lors des premières rencontres franco-espagnoles du tourisme, « *les façades maritimes connaissent de profondes mutations : conséquences de leur forte attractivité, les littoraux français sont soumis à une forte pression démographique et urbaine. Les territoires, les milieux et les espaces se transforment rapidement et ces évolutions viennent parfois bouleverser une offre touristique qui s'accommode parfois difficilement de sites devenus trop urbains* ».

D'après le rapport « Living with coastal erosion in Europe : Sediment and Space for sustainability. Pat II - Maps and statistics » émis par le Directorate General Environment - European Commission (2004)<sup>50</sup>, la croissance d'urbanisation dans les zones côtières en France a été de 14,4 % entre 1975 et 1990. Le littoral subit une très forte pression démographique. Quelques chiffres clefs définissant les communes littorales sont soulevés par « *l'Ifen (2007) :*

- 4 % du territoire métropolitain,
- une densité de population 2,5 fois supérieure à la moyenne,
- 17 % de l'offre nationale d'hôtels, 48 % de l'offre de campings et 51 % des résidences tourisme dans les communes littorales métropolitaines (Insee, direction Tourisme 2007)
- 85 des 100 premières communes touristiques françaises (Datar, 2004) »<sup>51</sup>

L'exposition des personnes et des biens aux risques littoraux est réelle. En 1996, Marchand M. célébrait le dixième anniversaire de la loi Littoral par un article intitulé « *Des pressions qui se*

<sup>47</sup> Les études détaillées des phénomènes ont permis de rappeler que les tempêtes de 1742, de 1839 et de 1890 ont largement dépassé la tempête de 1982. Cette dernière est donc considérée comme une tempête cinquantennale. La tempête centennale aurait donc des conséquences graves sur le littoral du Languedoc-Roussillon largement urbanisé dans les années 70 avec l'aménagement du littoral par la mission Racine.

<sup>48</sup> Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (DPPR) (2004), base Corinte - Ifen. (octobre 2004)

<sup>49</sup> Mission Risques Naturels (2010), « Analyse de l'exposition des enjeux assurés au phénomène de submersion marine et de la pertinence de la couverture des PPRNI sur ces zones », mars 2010.

<sup>50</sup> National institut for Coastal and Marine Management of the Netherland (2004), « Living with coastal erosion in Europe : Sediment and Space for sustainability. Pat II - Maps and statistics », 29 mai 2004.

<sup>51</sup> In Institut Français de l'Environnement (2007), « Analyse statistique et cartographique de l'érosion marine. », n°6, octobre 2007.

*diversifient sur un espace toujours vulnérable* »<sup>52</sup>. Dans ce dernier, il explicitait que « *les pressions humaines s'exercent sur le trait de côte (urbanisation, tourisme, industrie, agriculture)* ».

En 2010, plus de dix ans se sont écoulés et la Mission des Risques Naturels édite un dossier sur les enjeux littoraux et le nombre de logements en zone inondable :

En effet, les traitements des données de l'INSEE (1999 pour l'habitat et 2008 pour les professionnels) par la Mission des Risques Naturels (2010)<sup>53</sup> montrent que les enjeux socio-économiques (au sens d'enjeux assurables), c'est-à-dire les logements et les établissements professionnels, sont les plus fortement impactés dans l'Hérault (34). Ainsi, le nombre de logements héraultais situés dans une zone d'altitude inférieure à 5 mètres est le plus important. Il avoisine 82 000 logements, ce qui représente environ 11 % des 770 000 logements. En ce qui concerne les logements situés dans les zones ayant une altitude de moins de 2 m<sup>54</sup>, l'Hérault représente environ 13 % des 235 000 logements. Les graphiques (Insee, 1999<sup>55</sup> ; Insee, 2008<sup>56</sup>) (cf. l'Annexe 5, en page 444, le Graphique 28 et le Graphique 29) indiquent le nombre de logements et de professionnels par département soumis à l'aléa de submersion marine (en fonction de l'altitude du terrain et des phénomènes naturels).

Les logements ne sont pas les seuls critères étudiés. En effet, le nombre de professionnels situés dans les zones à risque a fait aussi l'objet d'études par la Mission des Risques Naturels. Ainsi, nous constatons que l'Hérault est le département ayant le plus de professionnels situés dans une zone d'altitude inférieure à 2 m. Les résultats de cette étude sont obtenus, à l'échelle infra communale, puis agrégés au niveau départemental.

Par ailleurs, ce département est un des plus impactés par les problématiques d'inondation et de submersion marine. Les caractéristiques propres à la région Languedoc-Roussillon font partie entre autres des explications de ce constat.

Le commissariat général au développement durable mène des études sur le développement et l'accroissement urbanistique du littoral français. Au cours d'un dossier édité par le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du territoire, nous relevons l'intervention explicative sur les études menées à ce propos :

*« Entre 1999 et 2006, près de 100 000 logements ont été construits dans les zones inondables de 424 grandes communes. Les terrains étudiés sont soumis à des submersions d'intensités et de fréquences variables, certains ne sont susceptibles d'être inondés qu'en cas de crues très rares et d'intensités exceptionnelles. L'accroissement du nombre de logements dans ces secteurs provient de la pression démographique qui s'est répercutée dans les parcelles exposées, comme dans les parcelles hors d'eau. Les nouvelles implantations en zones inondables ont contribué à densifier les territoires déjà urbanisés plutôt qu'à les étendre, préservant ainsi majoritairement les zones d'expansion des crues »* (Laporte V., 2009).

<sup>52</sup> Marchand M. (1996), « Pressions humaines sur le littoral : des pressions qui se diversifient sur un espace toujours vulnérable. », Institut Français de l'Environnement, n° 19, janvier 1996.

<sup>53</sup> Mission Risques Naturels (2010), « Analyse de l'exposition des enjeux assurés au phénomène de submersion marine et de la pertinence de la couverture des PPRNI sur ces zones », mars 2010.

<sup>54</sup> Avec toutes les réserves sur la validité des chiffres relatifs à la précision du MNT, in « Analyse de l'exposition des enjeux assurés au phénomène de submersion marine et de la pertinence de la couverture des PPRNI sur ces zones », mars 2010.

<sup>55</sup> Profil habitat 1999 de l'INSEE, SRTM de la NASA, traitements MRN, mars 2010.

<sup>56</sup> SIRENE 2008 de l'INSEE, SRTM de la NASA, traitements MRN, mars 2010.



Les zones côtières de la Méditerranée sont soumises au risque d'érosion généré par l'action des houles et aggravé par l'élévation du niveau de la mer. Ces processus naturels sont amplifiés par les tempêtes, événements caractéristiques des irrégularités du climat méditerranéen qui peuvent également provoquer des submersions marines. Enfin, les zones côtières de la Méditerranée sont soumises à une croissance excessive de la population provoquant une forte concentration des activités humaines et des perturbations irrémédiables au niveau de l'environnement, par ailleurs déjà très "vulnérable". Nous définirons ici le terme "vulnérable", selon Masrouri F. et Pantet A. (2009), comme la « *susceptibilité d'un système d'enjeux à subir des dommages sous l'action d'un danger* ».

L'intervention humaine sur le littoral du Golfe du Lion pour « *tenter de remédier aux situations critiques est largement basée sur une réponse scientifique statique, alors que le littoral évolue vers un équilibre dynamique* »<sup>57</sup>.

Ainsi, la prise de décision et l'intervention de l'homme sur le "milieu nature", que constituent les côtes françaises, ne peuvent être négligées.

Malgré l'"*artificialisation*" des littoraux et l'exploitation abusive des territoires littoraux vulnérables, en vue de développer le tourisme côtier, près de 35 % des territoires proches de la mer sont des milieux naturels et des zones humides recelant une très grande richesse biologique (contre une moyenne de 6,5 % au niveau métropolitain) : écosystèmes littoraux (dunes, marais, lagunes, landes, ...), oiseaux d'eau nicheurs ou hivernants, flore endémique ..., riches mais surtout vulnérables (Ifen, 2007).

L'humain cherche à maîtriser l'espace naturel environnemental dans lequel il vit, et sur lequel il souhaite rester, même au détriment de cette nature. Les travaux de défense lourde (par ex. brise-lames, digues ou épis) se développent et persistent, car ils permettent de protéger les zones urbanisées, les riches propriétés et les infrastructures. Comme nous l'avons démontré, la population ne cesse de s'accroître dans les zones littorales, celles-ci doivent, par conséquent, se développer et ainsi continuer de déployer de lourds travaux de défense.

Mais les limites de ces ouvrages se font très vite sentir. Les gestionnaires réalisent peu à peu que certaines mesures en place, loin de réduire les contraintes environnementales, contribuent au contraire à les augmenter. D'après le communiqué de presse du Préfet de l'Hérault (2010)<sup>58</sup>, « *les premières actions de lutte contre l'érosion ont eu pour objectif de contenir le recul de la ligne du rivage à l'aide de protections lourdes. Mais ces ouvrages ont des effets pervers, aujourd'hui bien connus (déplacement et accélération des phénomènes érosifs). Un chiffre à retenir, près de 380 ouvrages de protection existent aujourd'hui sur la côte sableuse méditerranéenne et plus de 80 % ont été réalisés pendant les années 1960-1980 sans pour autant avoir maîtrisé les phénomènes d'érosion* ».

D'après les équipes du projet Coastance (2010)<sup>59</sup>, de nouvelles lignes directrices basées sur le génie écologique et sur les solutions d'ingénieries plus douces comme le rechargement des plages, font leur apparition. « *Elles sont certes temporaires et nécessitent un approvisionnement constant, mais*

<sup>57</sup> Dir. Reg. Ambiente e Cooperazione tra i Popoli, « Coastance Measures for Mediterranean policy options. », Montpellier, janvier 2010.

<sup>58</sup> Préfecture de l'Hérault, Préfecture de la région Languedoc-Roussillon (2010), communiqué de presse sur la « Conférence d'échange et de communication sur la gestion du trait de côte et la submersion marine », amphithéâtre du phare de la Méditerranée, Palavas, 18 mai 2010.

<sup>59</sup> Projet européen co-financé par le programme MED.

*elles sont considérées comme plus acceptables et contribuent à rétablir la dynamique naturelle du littoral* » (Coastance, 2010)<sup>60</sup>.

Les phénomènes liés aux changements climatiques (augmentation de la fréquence et de l'ampleur des tempêtes marines, élévation du niveau de la mer, etc.) ont « *des impacts majeurs sur les zones côtières basses et sablonneuses qui, "malheureusement", ont le plus d'attrait pour les implantations humaines, le tourisme et les activités économiques* » (Coastance, 2010).

Sur l'ensemble du bassin méditerranéen, il est estimé (Plan Bleu 2006 et rapports de 2008) que la population totale des régions côtières atteindra 174 millions d'habitants en 2025 (près de 31 millions de plus qu'en 2000). Le bassin méditerranéen a été défini, par le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), comme une "zone sensible", et cette région est « *particulièrement menacée par les submersions, l'érosion côtière et l'accentuation de la dégradation des sols* » (GIEC, 2009)<sup>61</sup>.

Cette communication fait aussi référence à l'élévation du niveau de la mer qui aura des conséquences plus graves selon les caractéristiques spécifiques de la zone côtière. Sur laquelle, la combinaison de processus locaux d'érosion et de phénomènes de subsidence<sup>62</sup> (Donaldson E.C., 1995) peut provoquer d'importantes inondations.

Dans ce contexte, pour les besoins et les objectifs du projet Coastance, les partenaires associés ont effectué une analyse territoriale afin d'identifier les particularités de la gestion côtière pour la protection et la gestion du littoral contre le risque d'inondation/érosion. Ce risque doit être pris en compte dans les plans d'aménagement des zones côtières et il est primordial d'en visualiser les différentes options.

Ainsi, le projet Coastance (2010)<sup>63</sup> identifie cinq grandes options de gestion du littoral répertoriées dans le Tableau 8, ci-dessous (en page 43).


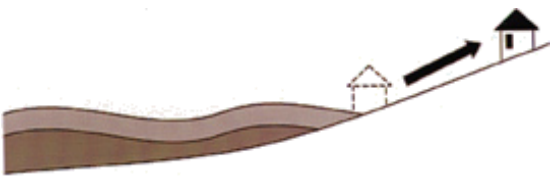
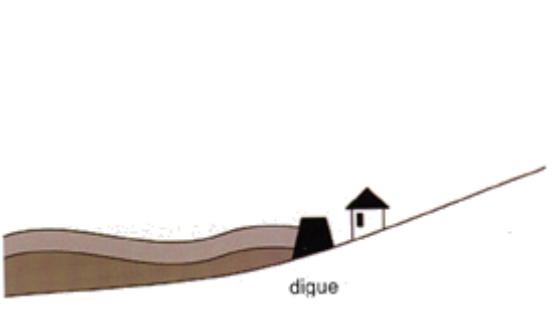
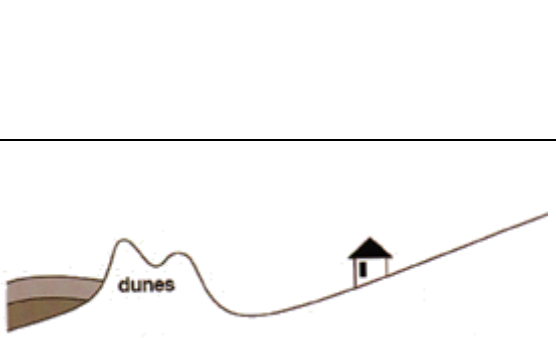
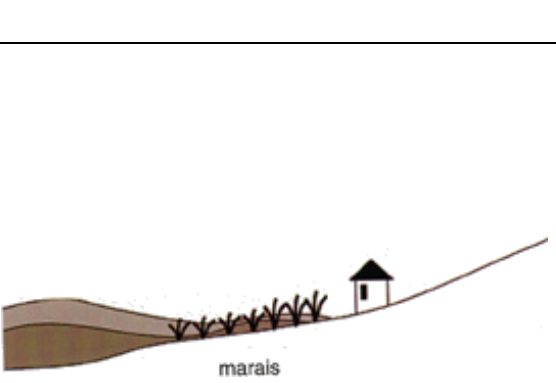
<sup>60</sup> Dir. Reg. Ambiente e Cooperazione tra i Popoli, « Coastance Measures for Mediterranean policy options. », Montpellier, janvier 2010.

<sup>61</sup> GIEC, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, « Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée. » - COM (2009) 466 - 11/09/2009.

<sup>62</sup> C'est-à-dire l'affaissement de la croûte terrestre engendré par des causes naturelles et/ou anthropogéniques.

<sup>63</sup> Dir. Reg. Ambiente e Cooperazione tra i Popoli, « Coastance Measures for Mediterranean policy options. », Montpellier, janvier 2010.

Tableau 8 : Options et stratégies de gestion du littoral soumis à la submersion marine

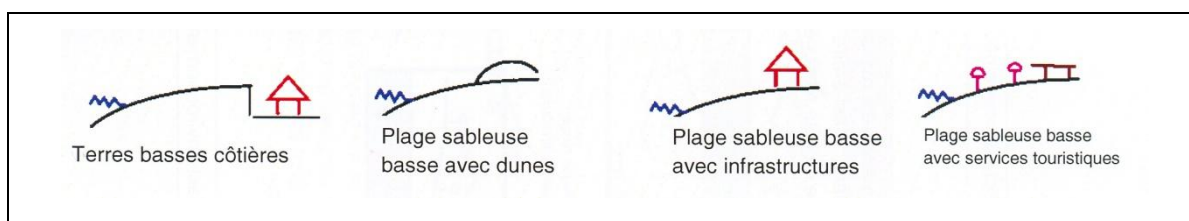
| Option de gestion           | Conséquences territoriales  | Stratégie  |
|-----------------------------|---|--|
| Ne rien faire               |  élévation du niveau de la mer | Option 1 - « Ne rien faire »<br>Aucun investissement n'est réalisé dans les opérations de défense côtière, c'est-à-dire aucune activité de gestion de la ligne de côte n'est nécessaire.   |
| Organiser le repli          |                                | Option 2 - « Organiser le repli »<br>Identifier une nouvelle ligne de défense et construire, si nécessaire, des structures de protection à l'arrière des défenses existantes qui peuvent être démantelées.   |
| Maintenir la ligne de côte  |  dique                        | Option 3 - « Maintenir la ligne de côte »<br>Maintenir la ligne de défense existante en conservant ou en changeant les modes de protection. Cette ligne de conduite doit concerner les situations dans lesquelles des travaux ou des interventions sont entrepris au devant des défenses en place pour améliorer ou maintenir le niveau de protection apporté par la ligne de défense existante. Cette démarche doit intégrer les politiques impliquant des opérations à l'arrière des défenses existantes, dans le but de maintenir les actuels systèmes de défense côtière.              |
| Avancer                     |  dunes                       | Option 4 - « Avancer »<br>Avancer la ligne de défense existante en construisant de nouvelles défenses au devant des protections déjà en place. L'application de cette démarche est limitée aux unités de gestion qui envisagent un défrichage important des terrains.  |
| Intervenir de façon limitée |  marais                      | Option 5 - « Intervenir de façon limitée »<br>Utiliser les processus naturels pour réduire les risques tout en laissant s'opérer les changements naturels de la côte. Cette démarche s'appuie sur une variété de mesures, y compris celles qui tentent de ralentir plutôt que de stopper l'érosion côtière et le recul des falaises (par ex. alimentations en sable), et celles qui abordent les questions de sécurité publique (par ex. systèmes d'avertissement en cas d'inondation, entretien des dunes et des forêts, restrictions en matière de construction sur la bande littorale). |

Source : Les schémas et les définitions sont extraits du Projet EuroSION - « A guide to coastal erosion management practices in Europe (Guide des pratiques de gestion de l'érosion côtière en Europe), 30 juin 2004.

Le choix d'une stratégie d'intervention dépend du site et tient compte des variations relatives du niveau de la mer, du cadre géomorphologique, de la disponibilité des sédiments et de l'érosion, ainsi que d'une série de facteurs sociaux, économiques et politiques. Ces cinq options de gestion ont servi de base aux propositions du projet Coastance (2010) pour favoriser l'adaptation de la zone littorale aux effets de l'érosion côtière et aux changements climatiques.

Les résultats des études de Coastance permettent de classer les côtes méditerranéennes selon quatre typologies, décrites dans la Figure 6, ci-dessous, qui montrent la prédominance de la vulnérabilité des côtes sableuses.

**Figure 6 : Classification des côtes méditerranéennes**

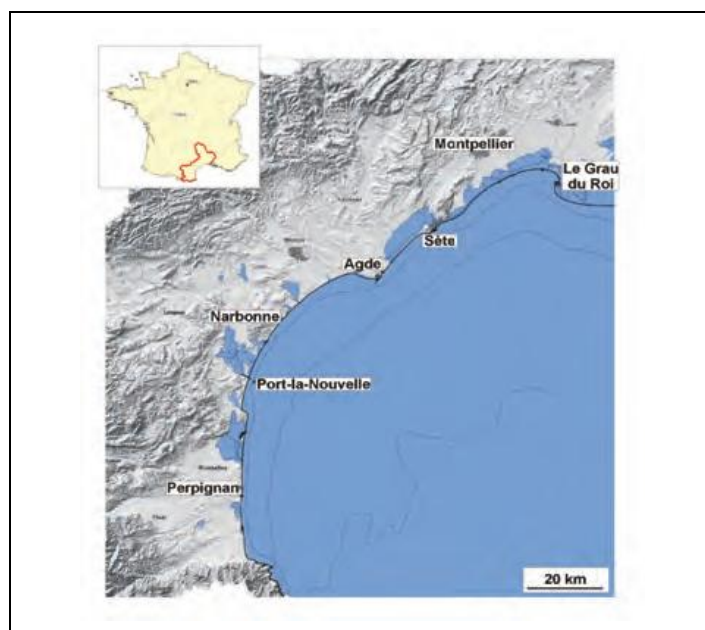


Source : in Dir. Reg. Ambiente e Cooperazione tra i Popoli, « Coastance Measures for Mediterranean policy options. », Montpellier, janvier 2010

En ce qui concerne la zone littorale du Languedoc-Roussillon, longue de 230 km, elle s'étend du delta du Rhône jusqu'à la frontière espagnole vers l'ouest (cf. la Figure 7, en page 44, ci-dessous), et elle est caractérisée par deux entités d'inégale longueur et morphologiquement différentes :

- « une longue côte sableuse entrecoupée de quelques promontoires rocheux,
- une courte côte rocheuse à l'extrémité des Pyrénées Orientales »<sup>64</sup>.

**Figure 7 : Carte de situation de la région Languedoc-Roussillon**



Source : BRGM/ARN France, C. Vinchon, 2006.

<sup>64</sup> DIREN LR (2008), « Guide d'élaboration des PPR Submersion Marine en Languedoc-Roussillon », 2 octobre 2008.

Au cours des dix dernières années, la zone côtière du Languedoc-Roussillon en France a connu un développement intensif. L'aménagement de l'urbanisme du littoral du Languedoc-Roussillon (Mission Racine, 1963-1983) visait à limiter les zones urbaines existantes et à promouvoir de nouvelles stations balnéaires, telles que La Grande Motte, tout en préservant les espaces naturels et notamment les lacs d'arrière plage. Toutefois, les risques côtiers n'ont pas été pris en compte dans ce processus de planification.

Dans la partie nord du littoral de la région du Languedoc-Roussillon, la côte sableuse est très plate et se caractérise par une configuration de "lido" constitué de bandes de plages étroites et de dunes de bas niveau protégeant les terres en contrebas. « *La majorité de la population est regroupée le long de la côte et autour des lagunes. Elle a commencé à augmenter dans la deuxième moitié du siècle dernier. Les zones urbaines, y compris les zones peuplées et les grands axes de transports, ont été construites souvent à l'intérieur du système de dunes côtières* » (Projet RESPONSE, 2006)<sup>65</sup>.

La partie sud de la région se compose d'un littoral rocheux caractérisé par des falaises de roches dures fracturées. « *La plupart des terres le long de ce tronçon de la côte sont des terres agricoles, les principaux développements urbains se situant autour des baies sableuses (Collioure, Port Vendres, Cerbère)* » (Centre for the Coastal Environment - projet RESPONSE, 2006).

Cette zone côtière présente comme particularité un remarquable système lagunaire, à l'interface entre les milieux marin et terrestre.

De plus, la région Languedoc-Roussillon est fortement exposée au risque d'inondation :

- « *inondations par débordement de cours d'eau, le plus souvent rapides,*
- *et inondations par submersion marine, lors de tempêtes avec surcote marine* »<sup>66</sup>.

Ces deux événements peuvent être concomitants.

Le littoral du Languedoc-Roussillon peut « *également être soumis au risque de tsunami* » (Courteau R., 2007) ; mais la submersion liée à un phénomène de type "tsunami" n'a pas été prise en compte par les documents de l'Etat en matière de submersion marine.

En ce qui concerne les phénomènes de submersion marine pris en compte dans les documents de gestion des risques, la Direction Régionale de l'Equipements du Languedoc-Roussillon précise que les observations réalisées au niveau de la région Languedoc-Roussillon « *permettent de considérer, qu'en dehors de certains cas particuliers, la hauteur de +3,00 m NGF est la hauteur maximale atteinte par la mer dans la zone de déferlement pour les événements extrêmes connus sur le littoral LR* »<sup>67</sup>.

Néanmoins, ces mêmes services précisent par ailleurs, que compte tenu « *des difficultés de modélisations et des interactions entre les différents processus physiques, aucune occurrence ne peut être avancée* ».

Nous avons abordé, ci-dessus, les enjeux de cette région littorale. Néanmoins, leurs hétérogénéités nous imposent de faire une approche plus détaillée sur le territoire étudié dans notre recherche.

<sup>65</sup> Centre for the Coastal Environment (2006), « Cartographie de l'évolution et des risques littoral liés au changement climatique », dans le cadre du projet RESPONSE, Isle of Wight Council, septembre 2006.

<sup>66</sup> DIREN LR (2008), « Guide d'élaboration des PPR Submersion Marine en Languedoc-Roussillon », 2 octobre 2008.

<sup>67</sup> Direction Régionale de l'Equipement Languedoc-Roussillon (2008), « La submersion marine en Languedoc-Roussillon : Eléments de définition ».

### 2.1.2. Une vision des enjeux locaux

Le Bassin de Thau, terrain d'observation, s'imbrique dans un territoire plus vaste constitué par la "frange littorale" du Languedoc-Roussillon. Cette zone a été choisie comme zone d'étude de cas français pour le projet RESPONSE (Répondre aux risques liés au changement climatique, 2003-2006), étude coordonnée par le Centre pour l'Environnement littoral de l'île de Wight et menée sur quatre pays européens (Royaume-Uni, Italie, Pologne et France).

Cette étude a mis en exergue la conclusion suivante pour les côtes du Languedoc-Roussillon : « *Les côtes nord et centrale du Languedoc-Roussillon sont caractéristiquement basses et comportent un ensemble de lidos séparés de la mer par des cordons littoraux, qui sont vulnérables aux vagues de tempête. On s'attend à l'avenir à une aggravation des aléas érosion et submersion marine sur la côte sableuse, sur des portions de côte plus large. Cette aggravation de l'aléa entraînera une augmentation des risques pour les enjeux urbains, touristiques, agricoles et industriels. La région est une destination touristique importante et, par conséquent, les risques sont susceptibles d'augmenter en été étant donné les populations plus importantes présentes dans la région. L'augmentation démographique prévue dans la décennie à venir va également accroître les risques* » (Centre for the Coastal Environment - projet RESPONSE, 2006)<sup>68</sup>.

Tous les enjeux situés sur la zone côtière, le peuplement, les configurations du développement côtier et la qualité de l'environnement naturel ont été cartographiés (BRGM, 2006)<sup>69</sup> (cf. l'Annexe 6, la Figure 43, en page 445). Cette carte illustre les valeurs économiques et écologiques de cette zone côtière et souligne l'importance de tenir compte des impacts des changements climatiques et, de fait, des risques d'inondation et de submersion marine dans les plans de gestion à long terme.

L'ensemble de ces enjeux est susceptible d'être soumis à des dommages provoqués par un aléa. Ces enjeux, désignés comme des éléments à risques, intègrent les populations, l'infrastructure, les propriétés, les activités et l'environnement.

En raison de sa forte attractivité, le littoral est soumis à une très importante pression d'urbanisation et de fréquentation. Il est aussi un lieu privilégié de développement économique régional. Sur 5 % du territoire, le littoral Languedocien et Roussillonnais « *concentre plus de 50 % de la population de la région. 600 000 personnes vivent de façon permanente en zone inondable, soit un habitant sur quatre, et la capacité d'hébergement de la population touristique (hors hôtels) en zone inondable est estimée à environ 400 000 lits dans les 23 communes littorales* » étudiées dans le cadre de l'étude DIREN 2006<sup>70</sup>.

La capacité d'accueil « *détermine ce que le territoire peut supporter comme activités et usages sans qu'il soit porté atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle et aux équilibres écologiques* »<sup>71</sup>. Elle prend également en compte le niveau général d'équipement du territoire. La

<sup>68</sup> Centre for the Coastal Environment (2006), « Cartographie de l'évolution et des risques littoral liés au changement climatique », dans le cadre du projet RESPONSE, Isle of Wight Council, septembre 2006.

<sup>69</sup> BRGM /ARN, Idier D., Garcin M. (2006), collecte de données et élaboration du SIG. Réalisation des cartes.

<sup>70</sup> DIREN LR (2006), « Recommandations régionales pour la prescription de mesures de réduction de la vulnérabilité des biens existants au risque d'inondation dans les Plans de Préventions des Risques en région Languedoc-Roussillon. », les études environnementales, CETE Méditerranée, juin 2006.

<sup>71</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

notion de capacité d'accueil, au titre de la loi Littoral, ne doit pas être confondue avec la capacité en nombre d'hébergements. Elle est relative à l'utilisation de l'espace. Elle conditionne la part de l'urbanisation, existante ou à venir, par rapport à celle des espaces naturels. Elle répond à la pression de l'urbanisation qui s'exerce sur un territoire aux dépens de ses caractéristiques géographiques, de ses ressources naturelles, et de sa particularité paysagère.

La définition de la capacité d'accueil nécessite d'estimer la capacité du territoire à intégrer une croissance en termes :

- de population saisonnière et permanente, notamment en matière de logements, d'équipements et de services ;
- d'activités économiques et d'emplois ;
- de réseau d'assainissement et d'eau potable, d'infrastructures, notamment de transport répondant aux besoins de déplacement de la population résidente et saisonnière.

Cette estimation nécessite que soient pris en compte les coûts, et, en particulier, les coûts de fonctionnement pour la collectivité, en tenant compte de sa capacité financière, et de l'incidence des risques naturels et technologiques, la fragilité des espaces naturels et les conditions de leur fréquentation par le public, le fonctionnement des écosystèmes, les besoins de préservation des espaces agricoles et maritimes, les capacités des milieux et les ressources locales (eau potable, assainissement, etc.)<sup>72</sup>.

Le maire de Frontignan la Peyrade, avec sa connaissance du territoire, rappelle la fragilité de cette zone selon ces termes :

*« Il suffit de regarder les photos aériennes pour constater à quel point les éléments sont mêlés, à quel point nous sommes sur des zones fragiles. »* (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

Nous avons abordé dans cette première partie de chapitre, l'importance des enjeux humains, environnementaux et économiques des zones littorales sur lesquelles s'exercent les risques de submersion marine.

Dans le cadre de ce chapitre sur les spécificités du terrain choisi, nous analysons à présent les risques locaux auxquels est confronté le territoire du Bassin de Thau.

## 2.2. Les risques locaux

Nous avons distingué les aléas et les enjeux de la zone littorale du Languedoc-Roussillon, à laquelle appartient le Bassin de Thau. Ainsi, nous notons que les départements du Gard, de l'Hérault et de l'Aude présentent *« un littoral bas et sableux fragile, où de nombreux évènements d'érosion et de submersion marine sont survenus, menaçant des enjeux considérables associés à un développement intensif. Par contraste, dans le sud de la zone d'étude, la côte des Pyrénées Orientales est constituée de falaises de roche dure, beaucoup moins sensibles à l'érosion »* (Projet RESPONSE, 2006)<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Guide « Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », juillet 2006, DGUHC.

<sup>73</sup> Centre for the Coastal Environment (2006), « Cartographie de l'évolution et des risques littoral liés au changement climatique », dans le cadre du projet RESPONSE, Isle of Wight Council, septembre 2006.

Par ailleurs, nos explications, sur les aléas et les enjeux de ce territoire, introduisent la notion de risques probables. Afin de considérer ces derniers, nous étudierons, tout d'abord, la vulnérabilité du Bassin de Thau. Puis, nous évoquerons les risques locaux qui s'y dressent, pour enfin évoquer la gestion par bassin versant actuellement instaurée.

### 2.2.1. Une approche de la vulnérabilité du Bassin de Thau

Actuellement, dans la zone littorale du nord Languedoc-Roussillon, le long de la côte sableuse, l'érosion et la submersion marine menacent des enjeux urbains, touristiques, industriels et agricoles. *« L'accentuation de cette menace est probable sous l'influence du changement climatique, ce qui implique également que des portions de littoral plus longues seront touchées. Les risques côtiers sont moindres le long de la côte des Pyrénées Orientales constituée de falaises rocheuses, mais le changement climatique risque d'entraîner la disparition des petites plages de fond de criques, en raison d'un manque de stock sédimentaire »* (Projet RESPONSE, 2006).

Une cartographie a été réalisée par les études terrains de ce projet, permettant une vue d'ensemble des risques côtiers. Cette cartographie (cf. l'Annexe 6, la Figure 44, en page 446) a pour dessein d'appuyer les choix stratégiques en matière de gestion et de planification de l'évolution du littoral. Des plans, intégrant connaissance des impacts du changement climatique et prise en compte du coût-efficacité de la protection des enjeux, doivent être mis en place sur les zones littorales d'après les conclusions du projet RESPONSE (2006). Ainsi, cette carte, élaborée dans le cadre du PADD du SCOT du Bassin de Thau, met en exergue l'importance des phénomènes climatiques et géophysiques se produisant sur ce littoral. Et nous constatons l'impact du changement climatique et des phénomènes d'érosion du trait de côte sur ce territoire.

Les conclusions de ce projet ont été confirmées par les approches et les différents résultats des projets de recherches européens<sup>74</sup> qui ont développé des stratégies de protection côtière (les deux premiers projets s'étant déroulés dans la région méditerranéenne) et l'initiative de recherche "Eurosion", commanditée par la direction générale Environnement de la Commission européenne, et axée sur le statut, l'impact et les tendances d'évolution de la côte en Europe.

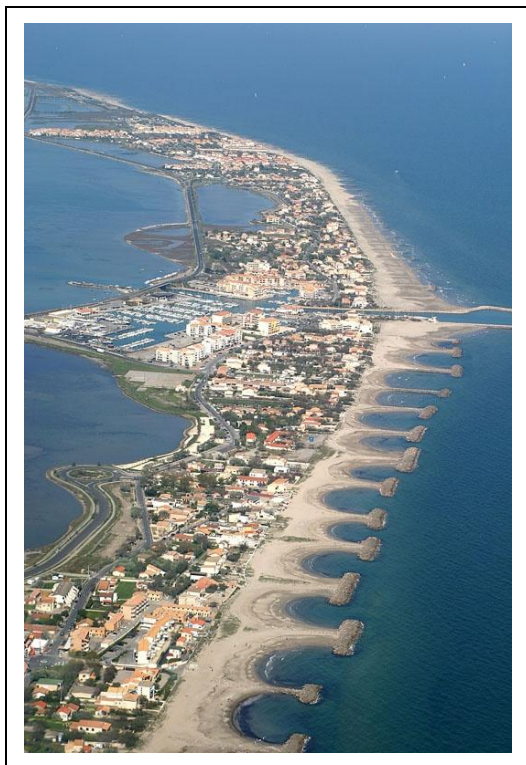
Les stratégies de protection côtière peuvent, d'ores et déjà, être identifiées sur le terrain. En effet, en comparant les photos de littoraux, nous constatons les résultats des différents choix stratégiques en matière de travaux de protection.

Pour illustrer ces propos, les photos ci-après visualisent, le littoral de Frontignan, caractérisé, pour partie, par des travaux d'endiguement permettant d'atténuer les vagues et d'influencer l'érosion marine (cf. la Figure 8, en page 49), et le littoral entre Sète et Marseillan présentant un environnement plus vierge de travaux mais plus exposé aussi à l'érosion marine et à la submersion (cf. la Figure 9, en page 49).

<sup>74</sup> Beachmed - Interreg 3B Medocc ; Beachmed-e-Interreg 3C Sud ; Safecoast - Interreg 3B North Sea, en termes de capitalisation.



**Figure 8 : Vue du système de gestion des défenses côtières du lido de Frontignan**



Source :

[www.languedoc-roussillon.ecologie.gouv.fr](http://www.languedoc-roussillon.ecologie.gouv.fr), (2010).

**Figure 9 : Vue du système de gestion des défenses côtières du Lido de Sète - Marseillan**



Source : Adapté de Glatron S., 1997.

Le lido entre Sète et Marseillan est l'opération phare<sup>75</sup> du programme de réhabilitation des 8 sites côtiers emblématiques retenus par le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT du 13 décembre 2002)<sup>76</sup>.

Le programme de sauvegarde et de réhabilitation du lido de Sète à Marseillan est destiné à lutter contre l'érosion de la plage dans une logique d'aménagement durable.

De Sète à Marseillan, le lido s'étire sur une douzaine de kilomètres de long et sur moins de deux kilomètres de large en séparant l'étang de Thau de la Méditerranée.

Le site souffre d'une forte érosion côtière (perte de 45 ha entre 1954 et 2000)<sup>77</sup>, aggravée par la présence de la route littorale construite en haut de plage. Cette érosion a, depuis les grandes tempêtes de 1982 et 1997, un impact important sur les activités présentes sur le lido et peut remettre en cause, à terme, leurs pérennités. Elle se traduit surtout par des coupures de plus en plus fréquentes de la route qui nécessite, chaque année, des interventions lourdes et coûteuses (enrochements). Par ailleurs, la présence de la route encourage, en été, une fréquentation touristique aussi importante (plus de 800 000 visiteurs par an)<sup>78</sup> qu'anarchique, avec le

<sup>75</sup> Opération d'un budget de 50,6 millions d'euros Hors Taxes avec 2,645 M€ HT pour la phase conception, et 48 M€ HT pour la phase réalisation, répartie en trois tranches de travaux sur quatre années.

<sup>76</sup> Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT), communiqué de presse, Matignon, 13 décembre 2002.

<sup>77</sup> Mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon (2010), « Les grands projets : le lido Sète-Marseillan », [www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/actions/missionlittoral/grandsprojets\\_2](http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/actions/missionlittoral/grandsprojets_2), 12 avril 2010.

<sup>78</sup> Ibid.

stationnement le long de la voie, presque sur la plage, de milliers de véhicules et de camping-cars, qui accentuent l'image très dégradée du site mais aussi les enjeux humains.

« *Soumise aux assauts répétés de la houle et des vagues, cette étroite bande de terre et de sable voit sa superficie diminuer tous les ans. Et si rien n'est fait pour enrayer ce phénomène naturel aggravé par la main de l'homme, les spécialistes estiment que le lido pourrait bien disparaître à l'horizon 2020* »<sup>79</sup> (cf. la Figure 10, en page 50).

**Figure 10 : La vulnérabilité de la partie orientale du lido de Sète**



Source : EID, 2001.

Les territoires des vignobles Sétois sont un exemple en cela. A ce jour, menacés par la plage et la mer qui ont pris une place à proximité des zones cultivées (cf. l'Annexe 6, la Figure 45, en page 447), les littoraux ont subi un réaménagement important.

L'érosion du littoral est un phénomène naturel, lié en particulier à l'action du vent, de la houle et des courants qu'elle génère, des variations du niveau de la mer, à l'importance des apports sédimentaires des fleuves côtiers et à la géologie et morphologie locales. A ces facteurs naturels s'ajoutent souvent des facteurs anthropiques (artificialisation du littoral, barrages réduisant les apports sédimentaires) qui peuvent aggraver fortement ce phénomène. L'élévation locale du niveau de la mer lors de la submersion est un phénomène dit de "surcote" dû à la fois aux effets atmosphériques (vent, dépression) et au déferlement des vagues de tempêtes (Setup, Surfbeat)<sup>80</sup>.

Inverser ces prévisions et préserver durablement ce site, c'est tout l'esprit du programme initié par Thau Agglo en partenariat avec l'ensemble des acteurs institutionnels associés à cette opération de requalification du lido (Europe, Etat, Conseil Général, Conseil Régional).

Ce programme d'aménagement durable, terminé depuis 2008, prend en compte, « *dans une approche globale, les différents problèmes liés au site : réfection et protection de la plage, préservation des zones « sauvages » où vivent une faune et une flore remarquables, pérennisation des activités économiques, gestion de la circulation et du stationnement. Opération exemplaire au*

<sup>79</sup> Thau Agglomération « Le lido de Sète à Marseillan », [www.thau-agglo.fr/-Le-Lido-.html](http://www.thau-agglo.fr/-Le-Lido-.html), 12 avril 2010.

<sup>80</sup> Les risques littoraux décrits par l'Observatoire des risques naturels en Languedoc-Roussillon, Région Languedoc-Roussillon.

*plan régional et national, cette réhabilitation doit permettre de mieux connaître et donc de mieux lutter contre le phénomène d'érosion. De quoi en faire un site pilote au niveau européen ».*

Les études menées, depuis 2001, par les communes de Sète et de Marseillan, ont mis en évidence la nécessité de procéder au recul stratégique de la route littorale, comme seule solution pour une protection durable du lido. Fortement portée par l'Etat à travers la Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral et le Service Maritime et de Navigation, la réflexion a, depuis lors, été menée avec l'ensemble des partenaires concernés, en s'inspirant notamment de la méthodologie des Opérations Grands Sites et des principes de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) (Meur-Ferec C., 2006).

Elle a permis de faire émerger un projet partagé, avec la signature d'une charte d'objectifs et une première phase de concertation publique, en novembre 2003, et un maître d'ouvrage Thau Agglo (ex-Communauté d'Agglomération du Bassin de Thau).

Ce projet vise à reculer la route littorale à l'arrière du cordon dunaire, le long de la voie ferrée. Ce qui permet, entre autres, de reconstituer une large plage de plus de 70 m et son système dunaire afin de rétablir un fonctionnement normal de la plage et assurer une protection durable contre l'érosion.

Les risques littoraux demeurent des risques naturels majeurs bien que la conscience individuelle en tienne moins compte du fait qu'il n'y ait pas eu de tempêtes violentes récentes dans les littoraux méditerranéens. Néanmoins, ces risques s'avèrent d'autant plus dangereux que l'urbanisation (stations littorales) ou l'occupation (campings) ont fortement colonisé le littoral.

En effet, selon le service Eau et Prévention des risques naturels de la Direction de l'environnement de la région Languedoc-Roussillon, des relevés ayant été effectués sur les dernières tempêtes en Méditerranée montrent que des houles maximum de 10 mètres (cf. le Tableau 9, en page 52) peuvent se rencontrer sur cette zone du littoral (DRE LR - Risques littoraux, 2009)<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> DRE LR (2009), « Risque littoraux » - service eau et prévention des risques naturels, mars 2009.

**Tableau 9 : Caractéristiques des principales tempêtes en Languedoc-Roussillon**

|   |                        | 3-4 décembre 2003   | 12-13 novembre 1999                    | 16-18 décembre 1997                               |
|---|------------------------|---|--|---|
| <b>Le vent - vitesse maximale observée</b>  |                        | <b>140 km/h (station Cap Leucate)</b>                                 | <b>144 km/h (station Port-Vendres)</b> | <b>180 km/h (station Cap Leucate)</b>             |
| La houle  | - Houle maximum        | 8.67 m (Sète)<br>13.78 m (Banyuls)                                    | 9.94 m (Sète)                          | 10.81 m (Sète)                                    |
|   | - Houle significative* | 5.72 m (Sète)<br>8.33 m (Banyuls)                                     | 5.26 m (Sète)<br>6.76 m (Banyuls)      | 6.98 m (Sète)                                     |
| Les niveaux marins - <b>niveaux maximums observés</b> (basés sur des témoignages visuels)   |                        | 1.50 m à Port-Vendres<br>1.30 m au Port de Saint-Cyprien et d'Argelès | 1.30 m à Port-Vendres                  | 1.70 m à Port-Vendres<br>1.70 m au Port d'Argelès |
| * Houle significative : hauteur moyenne du tiers des plus fortes houles => paramètres représentant le mieux l'intensité de la tempête.  |                        |   |  |   |
| Bien que l'évènement majeur ait eu lieu en 1982 (tempête cinquantennale), on ne dispose pas de données validées sur cette tempête, et, d'une manière plus générale, sur les évènements antérieurs à 1988. |                        |   |  |   |

Source : DRE - risques littoraux - Service Eau et Prévention des Risques Naturels, mars 2009.

Rappel : A titre indicatif, la houle significative cinquantennale a été estimée à 6.93 m au niveau du site de Sète (houle décennale : 6.09 m, houle annuelle : 4.63 m)

Les mesures de la houle et des niveaux marins, présentées ici comme des mesures historiques, sont effectués par le réseau de mesure de houle du golfe du Lion. Ainsi, la mise en œuvre et la gestion de ce réseau reposent sur le partenariat de « trois services du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire :

- la Direction Régionale de l'Équipement du Languedoc-Roussillon est maître d'ouvrage de ce réseau qu'elle pilote,
- le centre d'études techniques maritimes et fluviales assure un rôle d'expertise technique et de coordination au niveau national. Il apporte une assistance technique, une aide à la mise à l'eau des appareils et valide des données acquises par les houlographes,
- le centre de balisage de Sète de la subdivision phares et balises ouest Méditerranée (DDE 13) apporte ses compétences et les moyens nécessaires à la mise à la mer des houlographes. Il participe à l'exploitation et à la maintenance du réseau pour les interventions locales »<sup>82</sup>.

Les houlographes<sup>83</sup> enregistrent en continu la hauteur des vagues, leur direction et leur période. Ils permettent d'avoir accès notamment « aux données suivantes :

- hauteur et période significatives de la houle (moyenne de la hauteur et de la période du tiers des vagues les plus fortes),
- hauteur et période maximum,
- direction de la houle,
- température de l'eau »<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> Direction Régionale de l'Équipement Languedoc-Roussillon (2009), « Le réseau de mesure de houle du Golfe du Lion ».

<sup>83</sup> Dont l'houllographe de Sète mis à l'eau le 16 février 2006, localisé à environ 3,5 milles (6 km) au sud-est de Sète par des fonds de 30 m, sites de réception à terre : capitainerie de Sète (DRE Languedoc-Roussillon) et centre de balisage de Sète.

Selon la DRE Languedoc-Roussillon (2009)<sup>85</sup>, ces mesures présentent de nombreux intérêts, en priorité scientifiques, parmi lesquels :

- l'aide à la gestion de crise (temps réel),
- la caractérisation des événements : analyses des tempêtes, établissement des rapports de dégâts des tempêtes et des déclarations de catastrophes naturelles (CatNat),
- l'amélioration des connaissances et l'exploitation scientifique : analyse statistique des phénomènes extrêmes ; modélisations hydrodynamiques permettant de mieux appréhender les effets combinés des houles et courants à la côte et ainsi de quantifier les déplacements sédimentaires ; l'objectif étant la lutte contre l'érosion du littoral,
- l'élaboration d'outils de gestion et l'amélioration de la prise en compte des phénomènes dans les actes d'aménagement (Atlas des Zones Inondables par Submersion Marine (AZISM), Plans de Prévention des Risques (PPR) ...).

« La connaissance des états de la mer en temps réel est aussi utile pour tous les usagers de la mer et du littoral : pêcheurs, plaisanciers, écoles de voile, surfeurs, kite-surfeurs, ... »<sup>86</sup>.

La mise en parallèle des caractéristiques des tempêtes méditerranéennes et l'état de ce même littoral sur le territoire du Bassin de Thau, nous permettent de visualiser la situation actuelle du littoral et la vulnérabilité de l'environnement à proximité (cf. la Figure 10, en page 50). Vulnérabilité justifiée dans un premier temps, par l'avancée de la mer sur les terres (érosion marine) et, dans un deuxième temps, par une augmentation du nombre de tempêtes littorales annuelles dégradant le littoral.

Les facteurs météorologiques provoquant la submersion marine du littoral touchent en priorité les communes dont le niveau des terres est proche de celui de la mer. Ce phénomène est accentué par le phénomène d'érosion marine et éolienne. En Languedoc-Roussillon, les tempêtes marines et les inondations continentales sont, en partie, provoquées par les mêmes phénomènes. Et l'occurrence de la concomitance des deux manifestations (crues, élévation du niveau de la mer) est forte.

Les zones littorales sont, donc, soumises à des aléas climatiques importants. L'existence d'enjeux sur ces zones engendrerait un territoire à risques.

### 2.2.2. Le risque en évidence

Le risque existe lorsque des enjeux sont présents sur un territoire soumis à un aléa. Il peut s'agir de personnes, de biens ou d'aménagements divers exposés à l'érosion du littoral ou à la submersion marine et susceptibles de subir des dommages en conséquence. La perte de terrain continental, ayant pour cause ce phénomène, induit un risque conséquent pour les habitations, installations et infrastructures existantes. Nous faisons, dans ce contexte, référence au cas de réhabilitation du lido de Sète - Marseillan.

<sup>84</sup> Direction Régionale de l'Équipement Languedoc-Roussillon (2009), « Le réseau de mesure de houle du Golfe du Lion ».

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

L'existence d'habitations, d'infrastructures et d'installations en littoral est réglementée par la "loi du Littoral" du 3 janvier 1986<sup>87</sup> interdisant toute construction nouvelle à moins de 100 mètres du rivage en dehors des espaces urbanisés.

L'article premier de la loi du 3 janvier 1986 devenu l'article L321-1 du code de l'environnement<sup>88</sup> a pour entrée en matière la définition du littoral en tant qu'« *une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* ».

La vision durable du littoral était déjà une problématique de nos législateurs en 1986.

« *La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales, ou de leurs groupements, ayant pour objet :*

- *la mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ;*
- *la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine ;*
- *la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navale et les transports maritimes ;*
- *le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme »<sup>89</sup>.*

En ce qui concerne la submersion marine, s'il n'est pas possible de prévoir la gravité des phénomènes et la localisation des conséquences : « *le délai de prévision des tempêtes marines est relativement long (24 à 48 h)* »<sup>90</sup>. La mise en danger des populations provient essentiellement du non respect des consignes de sécurité.

En termes de conséquences économiques, la submersion de tout ou d'une partie des stations littorales, sous des hauteurs d'eau de mer variables, peut générer de nombreux dégâts, essentiellement au niveau des infrastructures et des bâtiments : inondation des terrains par l'eau salée, destruction de bâtiments (notamment en front de mer) ou ensablement (bâtiments, rues).

Les facteurs aggravants de ce risque sont liés aux caractéristiques du climat et de la géographie en zone méditerranéenne. En effet, selon Jeanne G. (2009), le climat méditerranéen est caractérisé par des pluies particulièrement intenses (« *de 200 à 500 mm et jusqu'à 900 mm pour les plus violentes* ») s'abattant brutalement (« *en 24 à 72 heures* ») sur un faible périmètre géographique (« *épisodes cévenols* »). Ces phénomènes se conjuguent avec la morphologie particulière des bassins versants pour raccourcir les temps de réaction qui sont généralement extrêmement brefs, parfois de l'ordre de l'heure pour des petits bassins versants de quelques dizaines de kilomètres carrés.

De plus, divers facteurs d'origine anthropique entraînent une amplification des phénomènes d'inondation. Ces facteurs d'aggravation sont principalement pour les zones littorales :

- la diminution, voire la suppression, des zones naturelles d'expansion de crues,
- l'imperméabilisation des sols,
- l'aménagement des cours d'eau du type endiguements, recalibrages,

<sup>87</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, J.O.R.F. du 4 janvier 1986.

<sup>88</sup> Partie Législative - Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 art. 7 J.O.R.F. du 21 septembre 2000.

<sup>89</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, J.O.R.F. du 4 janvier 1986.

<sup>90</sup> Les risques littoraux décrits par l'Observatoire des risques naturels en Languedoc-Roussillon, Région Languedoc-Roussillon.

- la modification des pratiques agricoles, avec notamment le remembrement des parcelles agricoles conduisant à la disparition des haies, fossés et bosquets... (adapté du SMAGE des Gardons)<sup>91</sup>.

Les risques d'inondation et de submersion marine sont fortement aggravés par le type d'occupation du sol. A l'instar de la région Provence Alpes Cote d'Azur, le Languedoc-Roussillon subit un très fort accroissement de la population en zone littorale. Il convient, par ailleurs, d'y intégrer les flux touristiques qui peuvent significativement augmenter les risques pendant les périodes estivales. L'afflux de la population entraîne un fort développement de l'urbanisation et une nette tendance à l'étalement urbain, ainsi que la multiplication d'infrastructures, de réseaux et d'activités économiques au détriment des zones inondables. L'augmentation de cette vulnérabilité conjuguée aux conséquences probables du réchauffement climatique et à l'augmentation du nombre d'épisodes pluvieux intenses, impliquent une amplification probable du risque d'inondation au niveau régional.

Cette partie 2.2. abordant les risques locaux nous permet d'appréhender le territoire de recherche et les contraintes qui s'y exercent en termes de risques liés à la submersion marine.

Les éléments abordés introduisent une complexité intrinsèque aux milieux littoraux. Néanmoins, des paramètres spécifiques en fonction des sites naturels peuvent être identifiés. Nous procédons à une analyse du contexte du territoire du Bassin de Thau dans la suite de nos propos.

## 2.3. La complexité contextuelle

Les éléments des chapitres 1 et 2 vont nous permettre d'introduire les divers paramètres qui justifient le choix du terrain d'étude.

Tout d'abord, nous serons amenés à présenter le bassin versant qui constitue le Bassin de Thau, territoire choisi pour cette recherche.

Puis, nous détaillerons le choix des gestionnaires de ce territoire d'une approche par bassin versant dans le domaine environnemental, nous en expliquerons ses caractéristiques et ses perspectives.

### 2.3.1. Le Bassin de Thau et son bassin versant

En France, dans la région Languedoc-Roussillon, dans le département de l'Hérault, le site du Bassin de Thau prédomine dans les études (Coastance, Response, Beachmed, etc.). En effet, soumis particulièrement à l'érosion marine, et ayant un historique important en termes d'inondation et de submersion marine, ce bassin versant est le site de recherche choisi dans ces travaux.

La notion de bassin versant est une notion révélée dans la fin des années 1800 par John Wesley Powell, scientifique géographe, lorsqu'il a énoncé qu'un bassin versant est « *un secteur du territoire, un système hydrologique borné, dans lequel tous les êtres vivants sont inextricablement liés par leurs*

<sup>91</sup> SMAGE des Gardons (2010), « Le risque Crue, inondation », site [www.les-gardons.com](http://www.les-gardons.com), avril 2010.

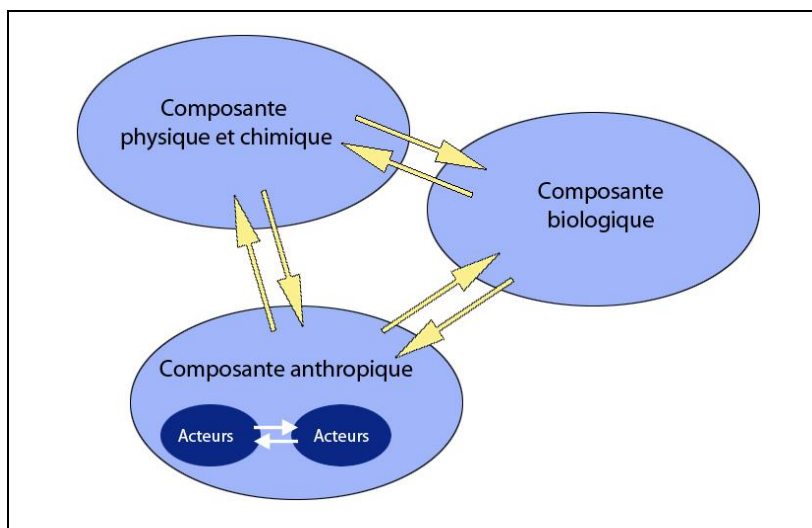
*cours d'eau commun et où, en tant qu'êtres humains constants, la simple logique exige qu'ils deviennent partie d'une communauté<sup>92</sup> » (Worster D., 2001).*

Ainsi, un bassin versant est la superficie des terres où toute l'eau qui est sous son régime ou s'écoule de celui-ci, va vers le même endroit.

Le bassin versant est « *une entité topographique et hydrographique dans laquelle se produisent des entrées d'eau sous forme de précipitations (...) accommodées par un système de pentes et de drains naturels en direction d'un exutoire unique* » (Bravard J.P., Petit F., 2000).

La définition purement physique du "bassin versant" peut être complétée par une approche systémique du bassin versant défini par Moore P. (2005) comme « *un système complexe "écosociosystème" constitué d'un ensemble de relations écologiques, économiques, sociologiques et culturelles qui unissent les composantes physiques et chimiques, biologiques et anthropiques ainsi que les acteurs entre eux* » (cf. la Figure 11, en page 56).

**Figure 11 : Représentation schématique de l'Ecosociosystème**



Source : Adapté de Moore P., *Projet Cycleau – Ifremer, 2005.*

Selon la définition du bassin versant, l'homme est au cœur du système et les interactions entre l'homme et le territoire sont multiples, ce qui lui confère la responsabilité d'estimer les conséquences de ses actions.

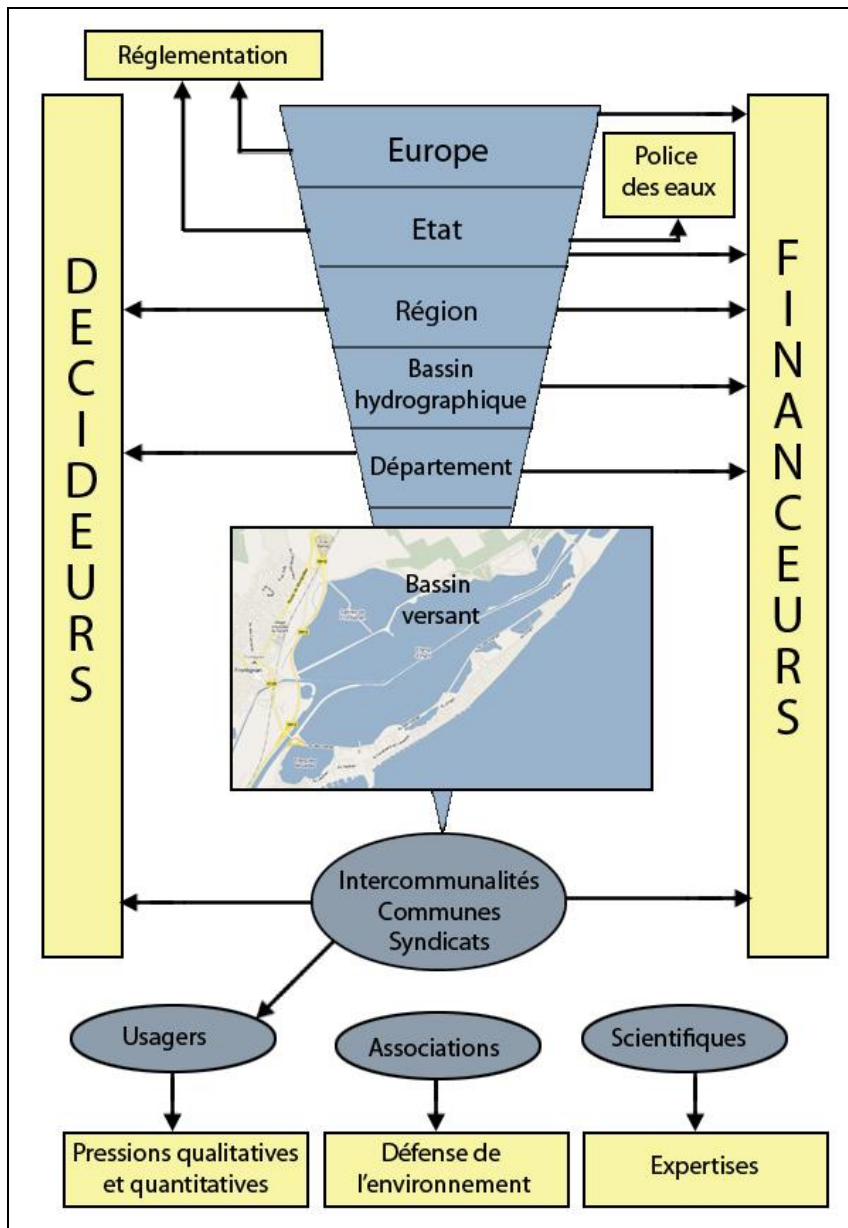
Le bassin versant avec ses dimensions sociales, territoriales et environnementales s'impose comme le territoire de gestion de l'eau à l'échelle nationale (loi sur l'eau de 1964) et à l'échelle locale (loi sur l'eau de 1992), puis récemment, à l'échelle européenne au sein de la directive cadre sur l'eau.

Selon Moore P. (2005), « *les acteurs locaux impliqués dans la politique de l'eau sont multiples* », comme le souligne la Figure 12, ci-dessous (en page 57), sur les acteurs intervenant dans la gestion de l'eau.

<sup>92</sup> Traduction de « *That area of land, a bounded hydrologic system, within which all living things are inextricably linked by their common water course and where, as humans settled, simple logic demanded that they become part of a community* ».



Figure 12 : Schématisation des acteurs impliqués dans la politique de l'eau



Source : Adapté de Moore P., *Projet Cycleau – Ifremer, 2005.*

Moore P. (2005) identifie les parties prenantes à la politique de l'eau par ce schéma. Nous constatons qu'aucune relation n'est formalisée entre les "usagers-associations-scientifiques", mais aussi entre les institutions publiques (Intercommunalités, Communes, Syndicats) et les "Associations" ou les "Scientifiques". Pour autant, les associations sont composées d'usagers et de citoyens portant un intérêt pour leur territoire. A leur tour, les associations, dans lesquelles se développe de la connaissance, peuvent avoir des échanges avec les décideurs publics et les scientifiques. Par conséquent, nous nous interrogeons sur la pertinence de compléter ce schéma par l'apport d'une formalisation des relations inter-parties prenantes manquantes.

Les acteurs sont nombreux et leurs intérêts, souvent divergents, peuvent générer des conflits d'usages. Or, une gestion intégrée (Integrated Water Resources Management, IWRM) (AIT, 2003)<sup>93</sup>, dans le cadre du bassin versant, peut contribuer à les résoudre grâce, non seulement, à l'instauration d'un dialogue et d'une compréhension mutuelle des acteurs, mais également, par une participation active dans le processus de décision, plus communément appelée, "démocratie participative", et largement encouragée par la directive cadre européenne. Cette participation citoyenne peut recouvrir différentes modalités :

- une simple information à destination des acteurs locaux,
- les acteurs locaux, sources d'informations,
- une participation active des acteurs locaux (identification des problèmes et des besoins, réalisations des actions, participation dans un processus démocratique).

La territorialisation en bassin versant « *comme une unité de gestion territoriale est un principe du développement durable. En intégrant les activités humaines (prélèvements, aménagements hydrauliques) aux rythmes hydrologiques, il s'agit de préserver durablement les milieux* » (Affeltranger B., Lasserre F., 2003). Le chapitre 18 de l'agenda 21 (ONU), relatif à la « *protection des ressources en eau douce et de leur qualité : application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation en eau* », nous informe que « *la gestion intégrée des ressources en eau, y compris les ressources en terre, devrait être réalisée au niveau du bassin versant ou des sous-unités de bassin* ». L'approche par la gestion intégrée des ressources en eau est connexe à la gestion des risques d'inondation, par l'objet traité. Nous en faisons une analyse plus détaillée dans l'Annexe 7, en page 449.

Cette notion de la littérature rejoint les propos recueillis auprès de l'échantillon de notre recherche. En effet, élus ou techniciens, d'Etat ou des collectivités locales, s'accordent sur l'intérêt d'une gestion de l'eau mais surtout des risques liés à l'eau. Les risques d'inondation par submersion, qui nous occupent ici, répondent à la volonté d'une gestion par bassin versant.

*« C'est toujours pareil, certes à un moment la dernière échelle c'est le maire. Mais je crois que les grandes orientations c'est à l'échelle du territoire, d'un bassin versant. »* (Maire de Sète, 2009)

Ainsi, malgré la multiplicité des échelles de responsabilité et de décision, et malgré le fait que tous les interviewés attribuent la responsabilité finale au maire, l'échelle du bassin versant (cf. la Figure 13, en page 59) est privilégiée pour une stratégie de globalisation dans la gestion des risques territoriaux.

*« Une fois de plus, moi je n'ai jamais senti de la part des maires ou des élus communaux une tentative ou une volonté de se décharger de la responsabilité, mais simplement la recherche de moyens pour mieux l'assumer, mieux l'assurer [...] »* (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

<sup>93</sup> AIT (2003), "Integrated Water Resource Management Toolbox", Asian Institute of Technology, Bangkok, [http://www.sce.ait.ac.th/programs/courses/iwrm/materials/IWRM\\_Principles.htm](http://www.sce.ait.ac.th/programs/courses/iwrm/materials/IWRM_Principles.htm)



Les communes du Bassin de Thau sont classées, pour la majorité, dans les communes littorales selon la définition de l'article deuxième<sup>94</sup> de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral « *sont considérées comme communes littorales, au sens de la présente loi, les communes de métropole et des départements d'outre-mer :*

- *riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;*
- *riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés »<sup>95</sup>.*

Cette situation particulière incite les acteurs publics à développer des politiques de gestion environnementales s'appuyant sur la structure du bassin versant.

### 2.3.2. Une gestion environnementale par bassin versant

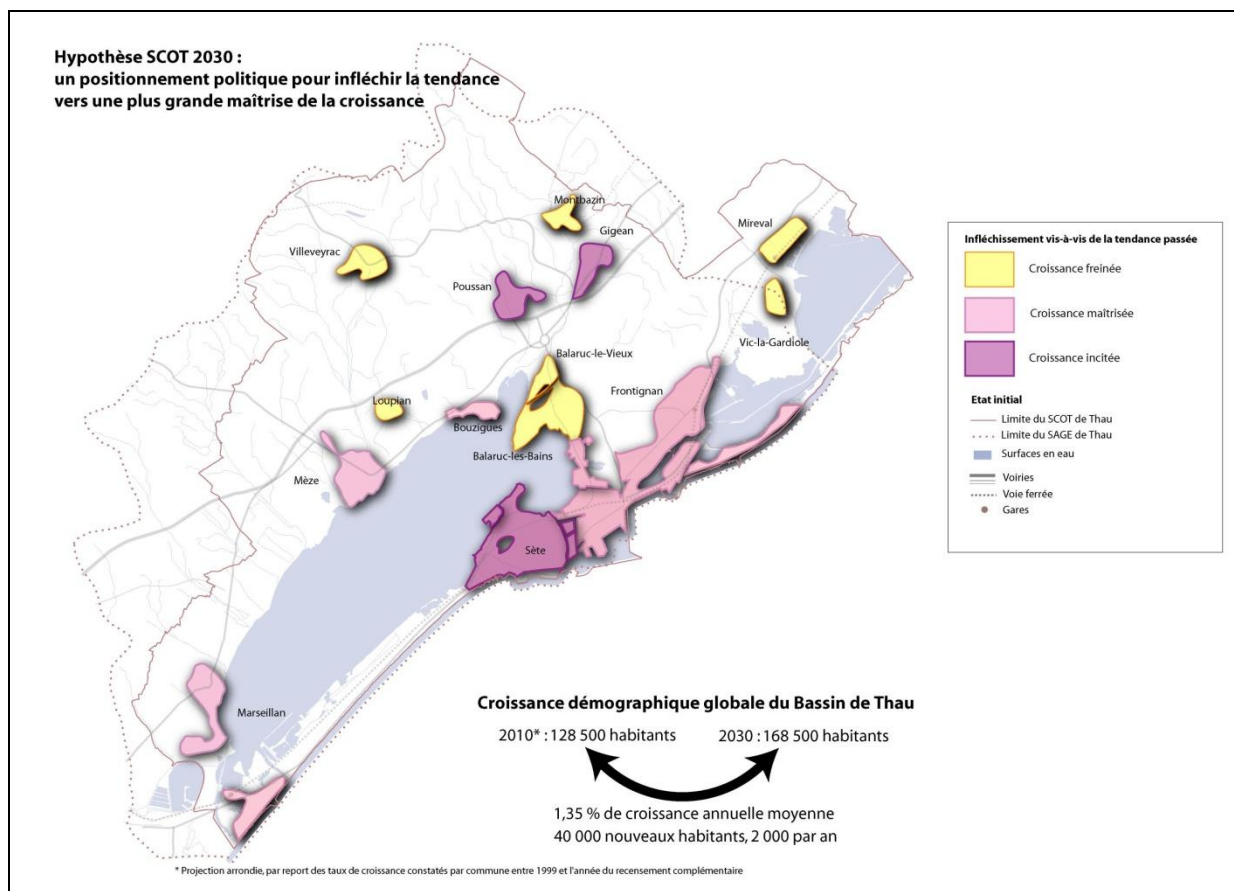
Le caractère spécifique du Bassin de Thau donné par sa position maritime et lagunaire, lui confère des composantes et richesses écologiques particulières. Les ressources relatives à la gestion des surfaces humides occupent une place prédominante dans la socio-économie locale. Ainsi, sur ces ressources, se sont développées la conchyliculture, la pêche, mais également une importante activité thermique et balnéaire. Aussi, les stratégies d'aménagement urbain intègrent les préoccupations et les orientations permettant la gestion des systèmes hydrauliques et la préservation de la qualité des écosystèmes locaux. Dans le cadre du programme de développement territorial du Bassin de Thau, la protection de l'ensemble des milieux naturels et, en particulier, du littoral, des lagunes et des espaces qui leur sont associés, est renforcée, avec la volonté non seulement, de préserver les milieux, mais surtout, de garantir des continuités écologiques. Ainsi, l'organisation du développement urbain envisagée respecte un scénario vertueux pour le territoire en privilégiant une croissance urbaine intégrée (cf. la Figure 14, en page 61) et une protection du littoral et de l'environnement. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) prend en compte les enjeux environnementaux et patrimoniaux locaux afin de définir la stratégie en termes d'urbanisation. La valorisation des atouts patrimoniaux du territoire permet d'affirmer le rôle de pôle d'équilibre du Bassin de Thau « *dans le département grâce à ses atouts variés et sa dynamique urbaine* »<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Article 2, devenu l'article L321-2 du code de l'environnement - Partie Législative.

<sup>95</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, J.O.R.F. du 4 janvier 1986.

<sup>96</sup> « Un projet pour le territoire de Thau : Contribution au PADD du SCOT », Syndicat Mixte du Bassin de Thau, mars 2009.

**Figure 14 : Hypothèses SCOT 2030 : Un positionnement politique pour infléchir la tendance vers une plus grande maîtrise de la croissance**



Source : Groupement Alphaville-Creter, mars 2009.

L'importance des milieux aquatiques (mer, lagunes, masses d'eau souterraines et ensemble de systèmes hydrographiques) et leur gestion s'officialisent dans la réalisation des documents tels que le SCOT, puisque les communes du Bassin de Thau ont fait le choix d'intégrer au SCOT un volet maritime, valant schéma de mise en valeur de la mer.

Par ailleurs, l'intérêt général de la ressource "eau" est introduit depuis 1992<sup>97</sup> par la loi sur l'eau, stipulant que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis » (Article 1<sup>er</sup>, Loi du 3 janvier 1992).

Ainsi, le Bassin de Thau est un territoire pilote en matière de mise en œuvre des principes d'intégration de la politique de l'eau et de politique d'aménagement du territoire. Les acteurs publics élus sur ce territoire ont proposé "une déclinaison inédite" des principes contenus dans la Directive Cadre sur l'Eau « en élaborant conjointement un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) et un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) sur le bassin versant des lagunes de Thau et d'Ingril »<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Par le préambule de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992.

<sup>98</sup> « Un projet pour le territoire de Thau : Contribution au PADD du SCOT », Syndicat Mixte du Bassin de Thau, mars 2009.

Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ont été institués par la loi sur l'eau de 1992, modifiés par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006. Le décret du 10 août 2007 et la circulaire du 21 avril 2008 fixent les modalités d'application des nouveaux textes. Le SAGE est un outil stratégique de planification à l'échelle du bassin versant. Il fixe les objectifs à atteindre pour les 10/15 prochaines années. Outil réglementaire, il est opposable aux tiers. Il s'articule avec les autres démarches d'aménagement du territoire : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) doivent être compatibles avec les orientations réglementaires du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). En complément du SAGE, le Contrat Qualité et le Natura 2000 permettent d'organiser les moyens concrets à mettre en œuvre pour répondre à ces objectifs.

Les missions du SAGE du bassin versant de l'étang de Thau sont:

- « la recherche d'un équilibre durable entre la protection des milieux aquatiques et les usages,
- de fixer les objectifs de qualité et de quantité à atteindre pour chaque masse d'eau, en conformité avec les orientations du SDAGE,
- que cet équilibre doit satisfaire à l'objectif de bon état de toutes les masses d'eau, introduit par la Directive Cadre sur l'Eau,
- enfin, il y a une obligation de résultat à l'horizon 2015 » (SMBT, 2009)<sup>99</sup>.

A travers ces projets, les choix opérés en matière de développement urbain seront nécessairement conduits en tenant compte de leurs impacts possibles sur le fonctionnement écologique et hydraulique du bassin versant, de l'extrême sensibilité des milieux aquatiques et des normes de qualité requises pour y confirmer les usages actuels, notamment ceux de la culture marine. Afin de garantir durablement la qualité des ressources en eau en adéquation avec leurs usages et les activités fondamentales pour l'avenir du territoire, le projet du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) inscrit ce territoire « dans une dynamique de solidarité et de coordination avec les territoires voisins. Ainsi, le Bassin de Thau affiche sa solidarité et reconnaît ses responsabilités en termes de gestion et de protection des ressources en eau avec les périmètres des SAGE du fleuve de l'Hérault, du Lez-Mosson et des étangs palavasiens et, enfin, de la nappe Astienne » (SMBT, 2009)<sup>100</sup>. Cette vision systémique et intégrée de la gestion des eaux sur un bassin versant présente une cohérence puisque chaque élément peut être amené à interférer avec d'autres, et parfois avoir des conséquences non négligeables.

Le Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin de Thau prend comme axe majeur dans sa démarche de « favoriser le bon fonctionnement des zones inondables : maintenir des "transparences hydrauliques" en permettant une bonne circulation des eaux même dans les zones urbanisées » (SMBT, 2009). Identifier comme un paramètre majeur, le risque d'inondation et les enjeux de l'urbanisation sont rapprochés et étudiés dans ce document stratégique. Les risques de pollution par ruissellement pluvial et les apports diffus seront, par ailleurs, une des préoccupations du Schéma de Cohérence Territoriale qui maîtrise l'impact de l'urbanisation et de ses rejets dans les lagunes et les milieux marins. Au travers du document établi par le groupement Alphaville-Creter (mars 2009)<sup>101</sup>, les enjeux mis en exergue sur le Bassin de Thau ont permis d'identifier quatre objectifs majeurs, dont

<sup>99</sup> Syndicat Mixte du Bassin de Thau (2009), « Commission locale de l'eau du 18 juin 2009 : compte rendu de séance ».

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> « Un projet pour le territoire de Thau : Contribution au PADD du SCOT », Syndicat Mixte du Bassin de Thau, mars 2009.

nous avons extrait dans le Tableau 10, ci-dessous (en page 63), les trois premiers faisant référence au territoire et à la gestion locale.

**Tableau 10 : Les trois premiers objectifs du projet pour le territoire de Thau**

| Objectifs  | Stratégie   | Actions   |
|--|---|---|
| <b>Objectif 1 : Construire un territoire en haute qualité environnementale</b> | Construire un territoire pionnier en matière de gestion des ressources en eau         | Garantir une qualité optimale des milieux lagunaires et marins  |
|  |   | Garantir durablement la qualité des ressources en eau souterraine   |
|  | Préserver les richesses écologiques et paysagères du territoire                       | Renforcer la protection du littoral et des milieux marins, améliorer le fonctionnement de la frange littorale |
|  |   | Renforcer la protection des milieux naturels  |
|  |   | Mettre en réseau et en valeur les espaces naturels  |
|  |   | Préserver et valoriser les identités paysagères diversifiées du territoire                                    |
| <b>Objectif 2 : Contenir et organiser le développement urbain</b>              | Adapter la croissance démographique* et urbaine aux capacités d'accueil du territoire | Maîtriser les effets de la croissance démographique   |
|  |   | Localiser le développement urbain dans des sites offrant la meilleure capacité d'accueil                      |
|  | Freiner l'étalement urbain et les consommations foncières                             | Concentrer le développement urbain et limiter la fragmentation des espaces naturels et agricoles              |
|  |   | Rationaliser la consommation foncière en produisant des formes urbaines compactes et cohérentes               |
| <b>Objectif 3 : Garantir l'avenir d'une économie identitaire</b>               | Renforcer le caractère maritime du territoire   | Consolider la place de l'ensemble des activités maritimes et lagunaires traditionnelles                       |
|  |   | Optimiser et améliorer le fonctionnement du port de Sète-Frontignan   |
|  | Préserver le potentiel agricole, valoriser le territoire                              | Pérenniser une agriculture fragilisée   |
|  |   | Valoriser le potentiel de développement touristique et de loisirs du territoire                               |
|  | Réorganiser l'accueil des activités économiques                                       | Dédier certains espaces économiques aux activités prioritaires  |
|  |   | Hiérarchiser les fonctions économiques  |
|  |   | Développer la compétitivité du territoire en favorisant l'excellence et l'innovation                          |
|  |   | Favoriser l'intégration des activités économiques dans les tissus urbains                                     |

Source : extrait du rapport « Un projet pour le territoire de Thau - contribution au PADD du SCOT », Groupement Alphaville-Creter, mars 2009.

\*Cf. l'Annexe 6, la Figure 46, en page 448.

Cette étude permet de mettre en avant la fragilité du littoral qui est soumis à de fortes pressions et qui nécessite d'être protégé. Le projet proposé appréhende l'ensemble du littoral dans le cadre d'une démarche de gestion intégrée. Le choix de favoriser le fonctionnement naturel du cordon

littoral est envisagé comme solution idéale en adoptant une gestion douce du trait de côte et en préservant le caractère naturel des secteurs exposés à des risques de submersion marine. Sur la base des orientations du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Rhône Méditerranée Corse (SDAGE RMC, 1996)<sup>102</sup>, des orientations stratégiques sont prises pour la gestion de l'érosion en Languedoc-Roussillon, de la connaissance actuelle du fonctionnement du système littoral et des enseignements tirés des aménagements passés. Les propositions à appliquer au Bassin de Thau sont :

- *« Accepter l'évolution du littoral et la gérer en engageant des réflexions en termes de planification. L'érosion est liée au fonctionnement naturel des milieux littoraux et continentaux (apports fluviaux). Aussi, vouloir fixer "à tout prix" le littoral est illusoire à long terme, engendre des coûts (d'investissement et d'entretien) très élevés pour la collectivité et induit de nombreux impacts négatifs pour le littoral (artificialisation, déplacement du problème à l'aval, accélération des mouvements et déplacements de matériaux sableux...). Le SCOT et son volet maritime valant SMVM<sup>103</sup> interdiront tout aménagement pérenne (digues) dans les actions de gestion et d'aménagement du trait de côte.*
- *Respecter et restaurer un espace de liberté, ou espace de mobilité, pour le littoral en s'appuyant sur des études diagnostiques pour définir et délimiter cet espace de liberté (connaissance des processus, identification des enjeux et des aléas, définition des objectifs à long terme).*
- *Préserver et restaurer les unités écologiques essentielles (cordons dunaires, herbiers de posidonies...) participant à l'équilibre des plages. Le SCOT et son volet maritime SMVM renforceront les protections existantes sur ces espaces où ils limiteront les possibilités d'aménagement.*
- *Privilégier les techniques d'aménagement et d'entretien des plages et des ouvrages de protection respectant le fonctionnement naturel du littoral. Le SCOT et son volet maritime valant SMVM pourront en particulier instaurer des règles d'entretien des plages conformes aux objectifs de bonne gestion de ces espaces naturels » (PADD du SCOT, 2009)<sup>104</sup>.*

Ce contexte et ces objectifs sont la base pour l'opération exemplaire de réhabilitation du littoral du lido Sète-Marseillan. Ce projet est une déclinaison opérationnelle des « orientations stratégiques pour la gestion de l'érosion en Languedoc-Roussillon », l'opération s'inscrit dans la continuité des travaux menés au niveau européen dans le cadre des programmes Beachmed Interreg IIIB et Messina Interreg IIIC.

*« Beachmed Interreg IIIB est un programme de recherche axé sur l'utilisation de nouvelles technologies destinées à réaliser un suivi précis et régulier du trait de côte. Il permet d'élaborer de nouvelles méthodes de gestion du littoral prenant en compte les dimensions naturelles et socio-économiques de ces différents espaces. Messina Interreg IIIC doit mutualiser les connaissances en matière de gestion locale des phénomènes d'érosion. L'objectif est de diffuser ces informations auprès des collectivités concernées par la problématique de l'érosion. [...] La stratégie développée sur le site du lido<sup>105</sup> doit permettre de mieux connaître et donc de mieux lutter contre le phénomène d'érosion. L'objectif est d'évaluer l'ensemble des possibilités d'interventions opérationnelles en matière de*

<sup>102</sup> Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin Rhône Méditerranée Corse, « Orientations fondamentales : mesures opérationnelles et modalités de mise en œuvre », Vol. 1, 20 décembre 1996.

<sup>103</sup> SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer.

<sup>104</sup> « Un projet pour le territoire de Thau : Contribution au PADD du SCOT », Syndicat Mixte du Bassin de Thau, mars 2009.

<sup>105</sup> Lido situé entre Sète et Marseillan.



*reconstitution des plages (rechargement en sable). De quoi ériger l'aménagement du lido<sup>106</sup> en modèle européen »<sup>107</sup>.*

En effet, comme la plupart des côtes sablonneuses du littoral méditerranéen, la plage du lido est en péril. En cause, d'après le communiqué de presse sur la mise en route de la réhabilitation du lido (2007), la montée du niveau des mers consécutive au réchauffement climatique, la dégradation du cordon dunaire liée à un déficit d'apport en sédiments, la proximité de la route avec le bord de mer et la fréquentation anarchique du site. Ainsi, sur les 12 km de cordon dunaire couvrant une superficie de 1 800 hectares, 45 hectares de plage ont été perdus depuis un demi-siècle (1950) avec pour la collectivité un coût moyen de 150 000 euros pour chaque tempête (2007)<sup>108</sup>.

A l'instar du lido de Sète - Marseillan, le lido de Frontignan la Peyrade - Villeneuve-lès-Maguelone est lui aussi un site pilote dans la recherche européenne menée par l'équipe de Coastance « *Regional action strategies for coastal zone adaptation to climate change* »<sup>109</sup>, projet co-fondé avec le programme MED.

Ce projet européen est né à partir du besoin exprimé par un groupe d'administrations publiques, spécialisé dans la gestion et la protection du littoral, « *de lutter contre les risques d'érosion côtière et de submersion marine qui augmentent sur le moyen-long terme du fait des impacts du changement climatique (montée du niveau de la mer, cas de tempêtes extrêmes, avec une fréquence et une intensité grandissantes, etc.)*<sup>110</sup> »<sup>111</sup>.

Dans ce contexte, adopter une approche stratégique commune et durable en matière de gestion côtière, tout en portant une attention particulière aux aspects environnementaux impliqués dans ces projets, est nécessaire. La première composante de ce travail de recherche est la gestion de la submersion marine et de l'érosion côtière provoquée par les tempêtes (contrôle météorologique aux moyens des vagues et des effets du vent). Elle vise également à tenir compte de l'influence des changements climatiques sur ces risques dans les politiques de gestion côtière.

Mais, le problème de la gestion des lagunes et des eaux interférant directement avec la notion de risque naturel d'inondation ne se retrouve pas que sur la bande des 100 mètres du littoral ou au niveau du cordon dunaire. En effet, la notion de "biodiversité", telle que la définit la circulaire relative au vocabulaire de l'environnement (2009)<sup>112</sup> : « *Diversité des organismes vivants, qui s'apprécie en considérant la diversité des espèces, celle des gènes au sein de chaque espèce, ainsi que l'organisation et la répartition des écosystèmes* », devient une problématique majeure sur l'ensemble des territoires situés dans un périmètre plus ou moins large des lagunes.

La diversité et la richesse des milieux naturels de cette zone littorale suscitent la mobilisation et la mise en garde des experts. Déjà, en 2007, Bonafoux A.<sup>113</sup>, président du Syndicat Mixte des Etang Littoraux (SIEL, basé à Frontignan la Peyrade), débute son discours par « *le constat est alarmant, il est temps d'agir ! [...] Longtemps considérés comme des lieux hostiles, où le moustique régnait en maître,*

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> « Le lido : de grands enjeux, un grand projet », dossier de presse, 27 juin 2007.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> [www.coastance.eu](http://www.coastance.eu), projet 2009-2012.

<sup>110</sup> Traduction de « *sea level rising, extreme storm events, increasing frequency & intensity, etc.* »

<sup>111</sup> Coastance (2010), « Regional action strategies for coastal zone adaptation to climate change », project implementation 2009-2012.

<sup>112</sup> Circulaire relative au « Vocabulaire de l'environnement (liste des termes, expressions et définitions adoptés) », JORF n°0087 du 12 avril 2009, Texte n°38.

<sup>113</sup> Bonafoux A. (2007), Les lagunes vues du SIEL - Bulletin d'information N°1, Syndicat Intercommunal des Etangs et des Lagunes, janvier 2007.

*morcelés et souvent comblés par l'urbanisation du littoral, dégradés par une fréquentation du public non gérée, nos étangs se meurent... ».*

Une vision systémique du territoire montre l'importance des problématiques où s'entremêlent les notions de risques naturels mais aussi de volonté de développement durable au sens du rapport de Brundtland (1987) :

*« Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :*

- *le concept de "besoins", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité,*
- *l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir » (Rapport de Brundtland, 1987)<sup>114</sup>.*

Ces caractéristiques météorologiques, géomorphologiques, hydrologiques, urbanistiques et celles liées aux risques se retrouvent sur l'ensemble du territoire du Bassin de Thau. Celui-ci, situé entre mer, lagunes et garrigues, est composé de seize communes du département de l'Hérault appartenant toutes au bassin versant du Bassin de Thau (cf. le Tableau 11, en page 66).

**Tableau 11 : Composition territoriale du bassin versant du Bassin de Thau**

| Communes          | Communauté d'agglomération                             |
|-------------------|--|
| Bouzigues         | Communauté des Communes du Nord Bassin de Thau (CCNBT) |
| Loupian           |  |
| Méze              |  |
| Villeveyrac       |  |
| Montbazin         |  |
| Poussan           |  |
| Balaruc-les-Bains | Thau Agglo (ex-CABT)                                   |
| Balaruc-le-Vieux  |  |
| Frontignan        |  |
| Gigean            |  |
| Marseillan        |  |
| Sète              |  |
| Vic-la-Gardiolo   |  |
| Mireval           |  |
| Pinet             | Hérault Méditerranée Communauté d'Agglomération        |
| Pomérols          |  |

Source : réalisé à partir de [www.thau-agglo.fr](http://www.thau-agglo.fr) , [www.ccnbt.fr](http://www.ccnbt.fr) , [www.agglo-heraultmediterranee.net](http://www.agglo-heraultmediterranee.net).

L'approche de ce territoire par la théorie du bassin versant (Moore P., 2005), expliquée par la littérature et approuvée par les acteurs et parties prenantes locales, sera celle utilisée dans cette recherche. L'identification des caractères dominants de ce bassin nous permettra d'appréhender au mieux ce territoire.

<sup>114</sup> Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1987), rapport de Brundtland « Notre avenir à tous ».

Quelques caractéristiques notables sur ce bassin versant peuvent être identifiées à partir du rapport d'étude préalable au projet d'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondation du bassin versant de l'Etang de Thau (2008)<sup>115</sup> :

- **Caractéristiques géographiques**

*« La lagune de Thau couvre une surface de 7500 hectares sur une longueur de 19,5 km et une largeur maximale de 4,5 km. Son bassin versant, composé de 16 communes, est caractérisé par une superficie de 280 km<sup>2</sup>. Il est délimité par la montagne volcanique d'Agde au sud, le massif de la Mourre à l'ouest et le massif de la Gardiole au nord. La lagune est séparée de la Méditerranée du sud-est au sud-ouest par le lido, cordon littoral sableux de 12 km de long, couvrant 5% de la surface du bassin versant ».*

- **Caractéristiques climatiques**

*« Le climat est de type méditerranéen. La caractéristique principale de ce dernier est sa sécheresse estivale. Les hivers sont, quant à eux, doux et peu arrosés. Les températures sont élevées en été et douces en hiver. Le vent du nord est dominant, favorisant une chute rapide des températures, surtout l'hiver.*

*Les précipitations se concentrent durant l'automne et le printemps, mais la première de ces saisons est beaucoup plus humide et fournit l'essentiel des pluies. Ces pluies tombent très souvent sous forme d'orages aussi brefs que violents. Elles peuvent occasionner d'importants dégâts de par leur intensité ».*

- **Caractéristiques hydrographiques**

*« La partie nord du bassin versant de Thau, drainée par une dizaine de cours d'eau dont le régime est intermittent, couvre une surface de 250 km<sup>2</sup>. Deux cours d'eau (la Vène et le Pallas) drainent près de la moitié de la superficie du bassin versant ».*

- **Caractéristiques géologiques**

*« La nature géologique du bassin versant est contrastée. La zone nord-est, la plus pentue (moyenne 2%), est constituée pour l'essentiel de terrains calcaires karstiques. Ce secteur correspond globalement au bassin versant de la Vène. Le reste du bassin est à dominante marneuse et marno-argileuse. Le lido, caractérisé par de très faibles pentes, est formé de sables argileux ».*

Le Bassin de Thau et les 16 communes du bassin versant sont le territoire de référence pour l'élaboration du PPRI/Sm. L'existence de ce dernier montre la préoccupation des pouvoirs publics face à cet aléa.

Cette recherche s'élabore au travers de l'étude des communes constituant ce territoire et est réalisée par un poste de chargée de mission en gestion des risques au sein d'une collectivité territoriale<sup>116</sup>.

Ce poste, d'ingénieur en gestion des risques, intègre le chercheur dans le domaine des risques et dans le réseau des partenaires locaux en matière de gestion des risques. Ce contact terrain permet

<sup>115</sup> Direction Départementale de l'Équipement de l'Hérault (2008), « Etude préalable au projet d'élaboration d'un plan de prévention des risques inondations du bassin versant de l'Etang de Thau », Egis Eau Bceom France, septembre 2008.

<sup>116</sup> La collectivité territoriale ici désignée est la mairie de Frontignan (Hérault 34), commune d'environ 23000 habitants, située en littoral et soumise à de multiples risques naturels et technologiques. Les principaux risques naturels sont l'inondation par submersion marine et l'inondation par ruissellement urbain ce qui lui impose un Plan de Prévention des Risques Naturels. Au niveau technologique, la présence d'un des plus grands dépôts d'hydrocarbures de France impose aux services communaux un Plan de Prévention des Risques Technologiques. Frontignan la Peyrade a intégré en 2001 la communauté d'agglomération du Bassin de Thau, qui fait l'objet de la prescription d'un PPRI.

d'axer notre recherche sur le risque naturel et plus précisément sur les risques d'inondation (par submersion marine et par montée des eaux) ayant un impact très important sur les communes situées sur le littoral méditerranéen.

Dans ce système, le territoire d'étude sera celui envisagé par le Plan de Prévention des Risques d'Inondation en cours sur le Bassin de Thau. Ce choix a été conforté par les recherches de Gilard O. et Gendreau N. (1998) qui dénoncent les confrontations des aménagements urbanistiques avec les risques naturels et énoncent :

*« il est donc urgent de définir de nouvelles méthodes d'aménagement permettant d'englober toute la complexité du problème posé à une échelle adaptée à sa gestion, à savoir celle du bassin versant ».*

L'interrogation de l'échelle territoriale est une question très délicate que nous souhaitons aborder dans les entretiens semi-directifs envisagés avec les différentes parties prenantes.

En effet, d'après Rascol-Boutard S. (2004), la définition d'un territoire pertinent *« implique de se demander à quel(s) territoire(s), à quelle(s) autorité(s) légitime(s) se référer, quand il s'agit de composer avec multiples découpages et regroupements territoriaux ».*

Néanmoins, en gestion des risques, le constat sur le terrain réside dans l'existence d'un empilement territorial avec l'échelon national où sont édictés régulièrement les dispositifs légaux tels que les plans de prévention, l'échelon départemental où sont déterminés les organisations de mise en œuvre avec les moyens nécessaires à l'application de ces mêmes plans, et le niveau communal où l'opérationnel met en œuvre les plans locaux. Ces derniers restent sous la responsabilité du maire, envisagé comme une figure de proue, en tant que maire-entrepreneur (Muller P., 1990).

Le questionnement des acteurs agissant dans ce domaine du risque permet d'identifier que le territoire pertinent pour une prise de décision en gestion des risques est le bassin versant (Moore P., 2005).

Nous avons abordé, ici, un ensemble d'éléments permettant une entrée en matière explicative de notre terrain et de notre problématique de recherche.

Le chapitre suivant complétera cette partie en examinant la méthodologie de recherche utilisée.

## **Conclusion du chapitre 2 : Les spécificités du terrain choisi et son contexte**

La submersion marine concerne spécifiquement les littoraux des territoires. En fonction de leur situation géographique, ces derniers sont soumis à de forts enjeux. Selon des études scientifiques, la région Languedoc-Roussillon est fortement impactée par ce risque de submersion marine. Les terrains de front de mer qui présentent une altimétrie trop basse sont soumis à la submersion dès que le niveau de la mer augmente. La structure lagunaire de ces littoraux implique que le niveau des étangs peut lui aussi monter sous l'effet du vent, de la pression atmosphérique et des entrées d'eau de mer. De ce fait, les terrains riverains peuvent subir des submersions.

Or, en raison de sa forte attractivité, le littoral est soumis à une très importante pression économique, urbaine et touristique. Les activités (camping, tourisme...) se développent sur un territoire soumis à des risques multiples dans un contexte météorologique méditerranéen ("épisodes cévenols") aggravant les risques pour les personnes et les biens. La vulnérabilité de ces zones est liée pour partie aux enjeux (population, biens, activités et environnement impactés par l'aléa) qui y sont présents. Ainsi, une zone fortement peuplée et urbanisée représente des enjeux plus importants et une vulnérabilité plus grande qu'une zone naturelle face au risque d'inondation par submersion. Nonobstant, certains départements, comme l'Hérault, se singularisent par des rythmes de développement urbain très rapides dans les zones à risques, et notamment dans les zones inondables. La prise de décision publique concevant l'aménagement territorial est d'autant plus absconse que l'incertitude de ce risque est tangible.

Par ailleurs, l'étude de la littérature ne démontre pas l'existence de stratégies distinctes en matière de gestion du littoral soumis à la submersion marine. Ces options d'aménagement se discernent aisément dans les travaux entrepris actuellement sur les littoraux méditerranéens. Ainsi, nous avons cité l'exemple de la réhabilitation du lido du Bassin de Thau comme un projet d'aménagement durable du lido, combinant infrastructures (route déplacée, zone de stationnement, piste cyclable), protection du littoral (reprofilage et élargissement de la plage), mise en valeur des espaces naturels et activités économiques (tourisme, viticulture, conchyliculture).

La justification du choix du terrain de recherche du Bassin de Thau s'entérine par la volonté de l'Etat de mettre en place, sur ce même bassin versant, un Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine (PPRI/Sm). Emis dans le cadre de la loi du 2 février 1995, créant les plans de prévention des risques naturels prévisibles, ce plan constitue l'un des instruments essentiels de l'action de l'Etat en matière de gestion des risques naturels, avec pour objectif de maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et de réduire la vulnérabilité des populations et des biens existants.

L'agrégation par les services de l'Etat, à l'échelle du bassin versant, des éléments du risque d'inondation par submersion marine, fut accueillie positivement par les acteurs locaux après des attitudes dubitatives.

En effet, l'appui de la littérature de cette thématique argue le bien fondé de cet échelon territorial permettant une vision intégrée et globale de la problématique.

Les décideurs locaux deviennent perplexes lorsqu'après le choix d'une étude de l'aléa sur le bassin versant, l'Etat décide ensuite d'envisager des mesures urbanistiques et un règlement idoine commune par commune et parcelle par parcelle.

L'intrication de ces dispositions et de ces modalités réglementaires apporte une difficulté non négligeable à la prise de décision publique.

Ce contexte complexe dans lequel évoluent les institutions locales et leurs dirigeants sera celui de cette recherche.

## Chapitre 3 : La méthodologie de recherche

*« La connaissance de l'homme ne saurait s'étendre au-delà de sa propre expérience. »*

John Locke

Extrait de *Essai philosophique concernant l'entendement humain.*

Les chapitres précédents nous permettent une contextualisation de cette recherche pour un cadrage du territoire et du phénomène physique et technique traité par le document d'urbanisme étudié.

Les caractéristiques de l'environnement dans lequel se situe cette recherche sont particulièrement complexes et imposent une adaptation de la méthodologie mise en œuvre. En effet, l'aspect émergent du risque de submersion marine et l'incertitude qui en découle sont des facteurs anxiogènes pour les décideurs publics. Ces derniers, confrontés par ailleurs à des pressions exogènes, sont parfois dans des processus de décisions compliqués, qui peuvent générer des attitudes controversées.

Notre recherche en sciences humaines est confrontée à toutes les difficultés qu'engendre une prise de décision dans un cadre incertain et complexe. Et ce, d'autant plus que la période de notre étude est concomitante à l'annonce par les services de l'Etat de la cartographie des risques d'inondation par submersion marine sur ce territoire. Nous sommes donc au cœur de notre problématique dans son aspect spatio-temporel.

Nous choisissons par conséquent, de nous adapter en privilégiant une double méthodologie de recherche pour réduire dans la mesure du possible les biais intrinsèques à la particularité de ce terrain.

Dans un premier temps, nous aborderons la recherche-action, envisagée dans le cadre de cette recherche comme une possibilité d'accès au terrain et d'intégration de cet environnement pour en comprendre les complexités congéniales.

Dans un deuxième temps, nous développerons la méthodologie d'étude de cas imbriqués appliquée au terrain étudié. Le recueil des données primaires est réalisé au travers de 37 entretiens semi-directifs, que nous utiliserons dans une analyse qualitative par catégorisation pour obtenir les résultats sur l'objet d'étude.

### **3.1. Une approche qualitative adaptée au terrain : la recherche-action**

Nous posons ici des points qui nous semblent importants pour la compréhension de cette recherche. De nombreux articles et ouvrages d'épistémologie ont retracé les historiques et les pensées des fondateurs des courants de pensées. Mais, notre intérêt n'étant pas de faire une synthèse de toutes ces théories fort instructives, nous nous attacherons à identifier les apports de ces écoles pour ces travaux. Ainsi, nous nous appuyerons sur le Tableau 12, ci-dessous (en page 72), faisant un « récapitulatif des éléments épistémologiques des paradigmes positivistes et constructivistes » (Hernandez S., 2006) selon des critères de positionnement nous intéressant ici.

**Tableau 12 : Récapitulatif des éléments épistémologiques des paradigmes positivistes et constructivistes**

| Positionnement                              | Positivisme  | Constructivisme   |
|---|--|---|
| <b>Statut de la connaissance</b>            | Réaliste - Ontologique du réel (réalité ontologique objective)   | Relativiste - Phénoménologie du réel (l'essence de l'objet ne peut être atteinte ou n'existe pas)   |
| <b>Nature de la connaissance</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indépendance entre l'objet et le sujet</li> <li>- Déterminisme</li> <li>- Objectivisme</li> <li>- Acontextualisme</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépendance (ou interaction) entre l'objet et le sujet</li> <li>- Intentionnalisme</li> <li>- Subjectivisme</li> <li>- Contextualisme</li> </ul>  |
| <b>Elaboration de la connaissance</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Découverte</li> <li>- (explication)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction (ou interprétation)</li> <li>- (Compréhension)</li> </ul>   |
| <b>Critères de validité</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vérifiabilité</li> <li>- Confirmabilité</li> <li>- Réfutabilité</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Idiographie</li> <li>- Adéquation</li> <li>- Enseignabilité</li> </ul>   |
| <b>Critères de généralisation</b>           | - Caractéristiques de l'échantillon identiques à la population mère  | - Analyses et enseignements d'un terrain particulier applicables à d'autres terrains  |
| <b>Conséquences pour le chercheur</b>       |  |   |
| <b>Préconisations (le chercheur doit :)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se concentrer sur les faits et les interroger</li> <li>- Rechercher des liens de causalité et des lois fondamentales</li> <li>- Réduire les faits à leurs plus simples éléments</li> <li>- Formuler et tester des hypothèses</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se concentrer sur le sens</li> <li>- Essayer de comprendre un phénomène</li> <li>- Observer chaque situation dans sa totalité</li> <li>- Développer des idées par induction</li> </ul>                                 |
| <b>Méthodes recommandées</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opérationnalisation des concepts (à des fins de mesure)</li> <li>- Utilisation de grands échantillons</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilisation de plusieurs méthodes (pour croiser les points de vue d'un même phénomène)</li> <li>- Utilisation d'échantillons de petites tailles</li> <li>- Etude en profondeur et/ou sur une longue période</li> </ul> |
| <b>Points forts</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaste couverture des thèmes traités (historiquement, positionnement le plus utilisé)</li> <li>- Rapide</li> <li>- Capacité de vérification de théories</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacité à observer les phénomènes sur de longues périodes</li> <li>- Compréhension du sens attribué par les individus</li> <li>- Capacité à s'ajuster aux observations nouvelles</li> </ul>                           |
| <b>Points faibles</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilisation parfois artificielle (instrumentation disproportionnée par rapport à l'objet d'étude)</li> <li>- Peu utile pour générer des théories</li> <li>- Concentration sur présent ou passé récent</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nécessité de temps et de ressources non négligeables pour la collecte des données</li> <li>- Difficulté de l'analyse des données, parfois discutable ou peu crédible</li> </ul>  |
| <b>Questions de mesure</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'instrument de mesure évalue-t-il effectivement ce qu'il est censé mesurer ?</li> <li>- L'instrument de mesure fournit-il des résultats similaires dans des circonstances différentes ?</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'accès aux données et aux connaissances des acteurs étudiés est-il complet ?</li> <li>- Des observations similaires seront-elles faites par d'autres chercheurs dans des circonstances différentes ?</li> </ul>       |

Source : adapté de Giordano, 1994, Usunier et al., 2000, Perret, Séville, 2003.



Afin de déterminer le cadre épistémologique de ces travaux, nous nous rappelons le cadre conceptuel dans lequel celle-ci souhaite s'inscrire.

### 3.1.1. Le positionnement

Deux paradigmes fondamentaux, le positivisme et le constructivisme, sont communément envisagés comme les deux extrémités d'un continuum : "réalité donnée" / "réalité construite".

Deux hypothèses caractérisent ces deux écoles. L'hypothèse ontologique, relative à l'école positiviste considère la réalité comme connaissable. Cette école postule qu'il y a indépendance entre le chercheur et son objet de recherche. L'épistémologie constructiviste, quant à elle, repose sur une hypothèse phénoménologique qui retient les idées de représentabilité voire de construction des expériences du réel. La branche radicale (Glaserfeld Von E., 1988) de cette école nie toute possibilité de connaissance de la réalité et envisage la réalité comme un construit social (Le Moigne J.-L., 1990). Girod-Séville M. et Perret V. (1999) soulignent la diversité des aménagements épistémologiques possibles. En effet, une recherche en sciences de gestion est plus souvent "d'inspiration" positiviste ou constructiviste mais elle ne s'inscrit pas systématiquement dans un de ces paradigmes. Ainsi, pour s'adapter aux spécificités des problèmes sociaux et de gestion, des paradigmes "hybrides"<sup>117</sup> (Méchin A., 2001) tels que le « *positivisme modéré ou aménagé* » (Huberman M., Miles M.B., 1991 ; Kœnig G., 1993), "l'interprétativisme" (Girod-Séville M., Perret V., 1999) ou encore le "constructivisme modéré", ont été fondés. Notre recherche ne trouve pas sa résonance dans les cadres de référence épistémologique dichotomique du positivisme et du constructivisme.

En effet, le premier positionnement implique une certaine reproductibilité et une certaine généralisation de la recherche. Dans ce cadre, Kœnig G. (1993) soulève les problèmes engendrés par la décontextualisation des propositions de la recherche et cite Passeron J.-C. (1991) : « *La nécessité qu'assertent des énoncés expérimentaux suppose la clause "toute chose égale par ailleurs" qui ne peut jamais être maîtrisée à la rigueur dans l'observation du cours du monde historique* ». Cette réflexion nous a conduit à adopter un positionnement épistémologique plus nuancé. Dans cette démarche, Kœnig G. (1993) et Wacheux F. (1996) indiquent que la position multi-paradigmatique ne constitue pas une alternative mais bien une « *position de conciliation* » transcendant les oppositions entre les principaux paradigmes. En effet, l'aménagement des paradigmes apporte une extrême richesse aux sciences de gestion et accroît le « *champ des possibles* » pour le chercheur. Cependant, certains y voient un manque de maturité de la discipline. « *La coexistence de paradigmes positivistes, interprétativistes et constructivistes dans les travaux en sciences de l'organisation peut être soit le signe d'une immaturité de cette science, soit le signe d'une science en crise ou encore une opportunité pour les chercheurs se revendiquant de cette science* » (Girod-Séville M., Perret V., 1999).

La finalité de cette recherche ne réside pas dans la découverte de lois immuables mais dans l'édification de liens régissant l'organisation et son environnement, mais aussi les variables internes à l'organisation, en intégrant les contingences historiques et locales.

Le choix d'un mode opératoire pour appréhender le réel, à l'image du positionnement épistémologique, se fait sur un "éventail" de raisonnements allant du raisonnement "déductif" au raisonnement "inductif". Le raisonnement déductif, expression du positivisme, est le plus répandu

<sup>117</sup> Dans ce contexte, le terme "hybride" n'est pas péjorativement connoté.

dans les démarches scientifiques. Il consiste à tirer des conclusions à l'aide d'une règle générale et d'une observation de terrain. Le raisonnement inductif, en tant que matérialisation du constructivisme, correspond à « *trouver en règle générale qui pourrait rendre compte de la conséquence si l'observation empirique était vraie* » (Hatchuel A., David A., Laufer R., 2001).

Néanmoins, pour répondre à la complexité des situations rencontrées sur le terrain, des raisonnements intermédiaires, tels que l'abduction, sont venus enrichir ce panel. L'abduction constitue un raisonnement hybride alliant la forte structuration de la démarche hypothéico-déductive et la grande souplesse de la démarche inductive. Avec pour la première, la supposition de ce que nous allons découvrir (Kirk J., Miller M.L., 1986) et pour la deuxième, le postulat que le chercheur n'a pas d'idée préconçue, de culture théorique sur son terrain d'investigation. Cette hypothèse est d'ailleurs remise en cause par des auteurs tels que Popper K. (1981) ou Huberman M. et Miles M.B. (1991) qui considèrent que tout chercheur, par son orientation professionnelle, sa culture personnelle, ne peut être réellement vierge de toutes connaissances sur son terrain de recherche. « *Nous pensons qu'un travail scientifique est de meilleure qualité quand on explicite son propre cadre conceptuel, ainsi que ses choix de questions de recherche, d'échantillon, et d'instrumentalisation, plutôt que de prétendre à une sorte de pureté inductive* » (Huberman M., Miles M.B., 1991).

En outre, la démarche inductive qui, à partir d'observations, doit dégager des lois universelles, implique un nombre conséquent d'observations. Or, notre recherche exploite un nombre de cas limité, compte tenu de la diversité et de la complexité des territoires.

Pour synthétiser notre positionnement épistémologique et méthodologique, nous reprenons le cadre intégrateur proposé par David A. (2001) inspiré de Koenig (1993) (cf. le Tableau 13, en page 74).

**Tableau 13 : Un cadre intégrateur pour quatre démarches de recherche en sciences de gestion**

|          |   | Objectif  |  |
|----------|---|---|--|
|          |   | Construction mentale de la réalité  | Construction concrète de la réalité  |
| Démarche | Partir de l'existant (observation des faits ou travail du groupe sur son propre comportement) | <b>Observation participante ou non</b><br>Elaborer un modèle descriptif du fonctionnement du système étudié.  | <b>Recherche-action</b><br>Aider à transformer le système à partir de sa propre réflexion sur lui-même, dans une optique participative.  |
|          | Partir d'une situation idéalisée ou d'un projet concret de transformation                     | <b>Conception en chambre de modèles et outils de gestion</b><br>Elaborer des outils de gestion potentiels, des modèles possibles de fonctionnement, sans lien direct avec le terrain. | <b>Recherche intervention</b><br>Aider, sur le terrain, à concevoir et à mettre en place des modèles et outils de gestion adéquats à partir d'un projet de transformation plus ou moins complètement défini. |

Source : Adapté de David A. (2001), « *Logique épistémologique et méthodologique en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées* », *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, coordonné par David A., Hatchuel A. et Laufer R., FNEGE, pp. 83-110.

D'une part, notre recherche part de l'existant, à savoir un problème pratique relatif à l'interrogation des praticiens : "*Quelles connaissances doivent permettre d'élaborer un PPRI ?*"

D'autre part, la recherche est envisagée comme une construction concrète de la réalité par laquelle la démarche doit « *aider à transformer le système à partir de sa propre réflexion sur lui-même, dans une optique participative* » (David A., 2001). Ainsi, nous nous situons dans une démarche de recherche-action.

Le travail de recherche débute souvent par une question à laquelle l'être humain souhaite une réponse. Mais cette interrogation peut être initiée par une infinité de causes. En ce qui concerne ce travail, la source fut l'expérience sur le terrain en collectivité territoriale. En effet, l'obtention d'un poste dans le domaine de la gestion des risques dans une collectivité territoriale a initié cette démarche. L'observation du terrain a amené des interrogations et une volonté de compréhension du système. Pour cela, un processus de recherche scientifique et rigoureux pourrait, peut-être, permettre avec humilité d'aborder ce système complexe. Cette recherche se positionne ici dans la définition de la recherche-action de Lindgren R. et al. (2004): « *action research is to consider as unhelpful studying a real-world problem without assisting to solve it* »<sup>118</sup>.

Avenier M.J. et Nourry L. (1997) se sont intéressés aux relations entre constructivisme et recherche-intervention. La discussion est menée autour de la production et de la légitimation des connaissances susceptibles d'être générées au cours d'un tel processus. « *Cette conception, qui s'avère interactionniste et constructiviste, repose sur l'idée qu'interventions et connaissances se construisent "chemin faisant", au fil des interactions entre praticiens et chercheurs* » (Avenier M.J., Nourry L., 1997).

Ce travail s'appuie aussi sur le concept de recherche-action développé par Barbier R. (1996) dans son ouvrage sur la recherche-action.

Pour Barbier R. (1996), la recherche-action part de l'homme révolté, en crise. La vision sociale de ses études marque sa définition. Ainsi, l'auteur explique la source de la recherche-action selon que « *quelque chose ne va pas dans un groupe, d'une communauté humaine, et fait souffrir. L'humain développe une action pour en sortir. Ceci suppose un doute sur l'ordre social et l'aspiration au changement* ». Barbier R. donne une image de l'enclenchement de la méthode lorsqu'il réalise que « *"ça me gratte quelque part" et que je parviens à identifier ce qui me gratte* ». Le processus de recherche-action débute alors au travers d'« *une démarche de rencontre, de vérification quant au partage de cette irritation, de son origine, de sa compréhension* » et s'intéresse « *au comment d'autres, qui la ressentent aussi, trouvent des voies d'explication et de réaction* ».

Cette relation à l'humain se retrouve dans toutes les études en sciences humaines et sociales au sens de Avenier M.J. (2008) « *les "sciences sociales" et les "SHS" sont définies par ce sur quoi porte leurs études, à savoir des phénomènes humains et sociaux* ».

Ainsi, dans le sujet qui nous intéresse, d'une part, le facteur humain et la relation de l'humain aux risques sont primordiaux, d'autre part, les actions menées entre les humains et les acteurs intervenant dans ce domaine sont importantes. Cette intervention du facteur humain a permis le développement par des chercheurs « *des méthodes dites qualitatives et/ou interprétatives* » (Avenier

<sup>118</sup> Traduction française : La recherche-action est à considérer comme inutile pour étudier un problème du monde réel sans aider à le résoudre.

M.J., 2008, p. 6), qui n'ont généralement pas cours dans le paradigme de la science normale contemporaine (Kuhn T.S., 1972). Ces méthodes font alors office de cadre dans les "sciences sociales" et les "SHS". Par analogie, Avenier M.J. souligne le concept de "*sciences de l'action*" (Argyris C., Putnam R., Smith D.M., 1985), qui sont définies par ce sur quoi porte leur étude, à savoir essentiellement le changement dans un système social, ainsi que par un certain nombre de méthodes de recherche spécifiquement développées pour permettre l'étude du changement social : principalement les différentes formes de "recherche-action" (Allard-Poesi F., Perret V., 2003), la "recherche-intervention" (David A., 2000), la "recherche-ingénierique" (Chanal V., Lesca H., Martinet A.C., 1997).

Nous ne négligeons pas les autres définitions sur le caractère de la recherche-action mais nous privilégions celle de Barbier R., qui selon, nous convient au domaine du risque et à la réalité de cette étude. En effet, l'initiative de cette démarche est issue du milieu de l'expérience terrain. Un poste de chargée de mission au sein d'une collectivité territoriale a permis à cette recherche une phase d'observation. Par la suite, l'identification de problèmes à enclencher ce travail. Le rapport à l'expérience est un axe fort de cette recherche. En cela, l'immersion sur le terrain et l'apport du travail effectué ont permis de développer le côté pratique en itération au côté théorique.

Ce travail de "va et vient" entre le terrain et la littérature a apporté une argumentation idoine et une vision de cette problématique au cours du travail de recherche. Cette méthodologie de recherche-action est alors justifiée par ce rapport à la pratique très présent tout le long. Ainsi, certains auteurs qualifient la recherche-action comme ayant un « *double rapport à la pratique* » (Berger G. in Mesnier P.M., Missotte P., 2003). Ainsi, « *la pratique est d'une part, elle même porteuse de savoir, un savoir disposant d'une certaine validité sociale, et d'autre part, toujours selon Marx, toute recherche est une pratique sociale, une action* ».

La notion de savoir juxtaposée à la notion de pratique retrouve son sens dans le processus de recherche-action proposée par Avenier M.J. (2008). Cette dernière définit la recherche-action comme étant une « *démarche reposant sur la mise en interaction de chercheurs et de praticiens de la gestion, en vue de l'élaboration de savoirs à la fois enseignables, publiables, et susceptibles d'enrichir des pratiques* ».

« *Ce cadre s'articule autour de 5 processus principaux :*

- *conception du canevas de la recherche,*
- *construction de savoirs locaux,*
- *élaboration de savoirs génériques par conceptualisation de savoirs locaux,*
- *communication de savoirs génériques,*
- *activation de savoirs génériques* » (Avenier M.J., 2008, p. 2).

Les notions de savoirs et d'actions issues de la pratique pourront aider à la compréhension de cette démarche.

En effet, notre travail vise à contribuer à la construction d'un outil d'aide à la prise de décision pour la détermination d'une structuration de la connaissance en gestion des risques.

Dans cet objectif, le chercheur souhaiterait appréhender le terrain de manière plus opérationnelle et active, dans le sens de la recherche-action de Wacheux F. (1996) qui se structure comme « *une relation mutuellement profitable entre les praticiens d'une organisation et un chercheur en sciences de gestion* ».

La définition méthodologique de notre intervention sur le terrain étudié sera alors :

« *La recherche action organise une consultation active et méthodologique dans l'organisation, pour produire une connaissance sur un processus de changement avivé et activé* » (Wacheux F., 1996).

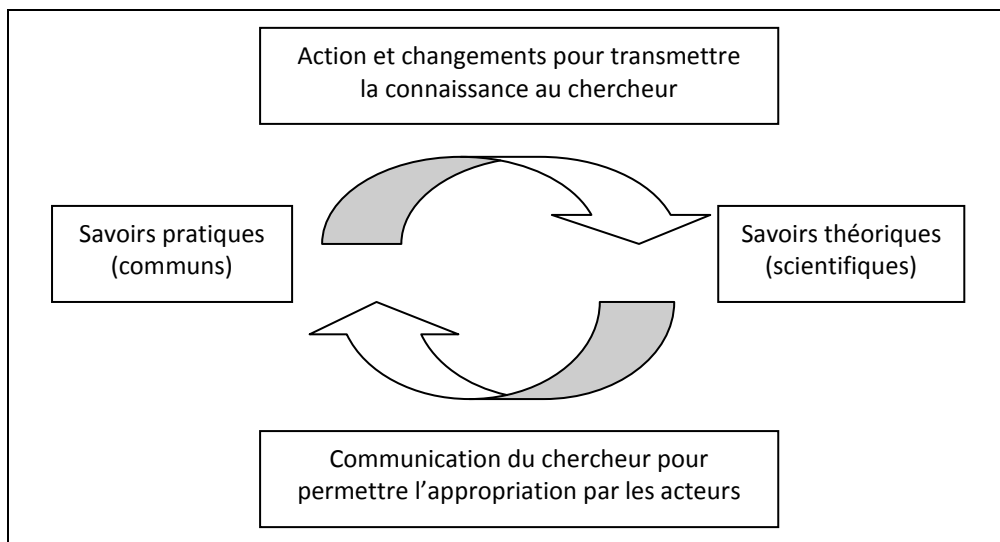
Dans une étude, la finalité est aussi envisagée par les possibilités de résultats. Par cette méthodologie, Liu M. (1992) émet quatre résultats possibles pour une recherche-action :

- « **La résolution de problème** concret en termes de démarches et de réalisations.
- **Des connaissances validées** par l'expérimentation au cours de la recherche action.
- **La formation d'une communauté éduquée** : compétences individuelles et collectives.
- **Des questionnements nouveaux** pour des actions ou des études ultérieures » (Liu M., 1992).

Notre questionnement trouve un intérêt dans les finalités de Liu M. (1992) par la mise en exergue de nouveaux questionnements, provenant du terrain, sources potentielles de recherches futures, mais aussi par une volonté d'éducation, sur les problématiques de terrain, d'une communauté de praticiens et de théoriciens.

Enfin, selon la littérature de la gestion des connaissances évoquées précédemment, la méthodologie de la recherche-action est en cohésion et en adéquation avec l'objectif de notre recherche. En effet, selon Giddens A. (1984), la recherche-action se définit selon « *une médiation entre la connaissance scientifique et le sens pratique* », comme évoqué par la Figure 15, ci-dessous (en page 77).

**Figure 15 : Le processus récursif entre savoir et action**



Source : Giddens A., p. 123, 1984.

Ces différents auteurs adoptent un consensus sur la notion de recherche-action permettant un processus récursif entre savoir et action et entre théorie et pratique.

A cette méthode de recherche-action permise par le poste de chargée de mission en gestion des risques, la définition de Barbier R. (1996) répond qu'il manque une partie du processus. Cette partie intervenant après la prise de conscience du problème, débute par « *une démarche de rencontre, de vérification quant au partage de cette irritation, de son origine, de sa compréhension, et m'intéresse*

*au comment d'autres, qui la ressentent aussi, trouvent des voies d'explication et de réaction »* (Barbier R., 1996).

Ce manque évoqué par Barbier R. soulève des interrogations sur la méthodologie et son application terrain. Cette étape complémentaire semble essentielle pour une validation de la recherche et du dessein de celle-ci. L'itération de la démarche mise en œuvre va permettre de palier ce manque et conforter la théorie de Barbier. Le chercheur ayant identifié l'irritation qui initie sa démarche, interroge son environnement pour comprendre si les éléments mis en cause sont partagés par d'autres personnes et d'autres instances.

Le rôle de chargée de mission, ingénieur en gestion des risques, permet alors de partager son expérience et ses interrogations.

Le chercheur a interrogé d'autres chargés de missions, d'autres agents territoriaux ou étatiques, d'autres institutions et partenaires pour échanger sur la conception de la gestion des risques, sur les relations inter-institutionnelles. Les discussions avec des agents territoriaux d'autres communes voisines travaillant dans le domaine des risques majeurs naturels et industriels ont confirmé les irritations initiales sur le système de prise de décision public dans le domaine de la gestion des risques. Ces échanges ont été riches car le rôle de chercheur s'est subordonné à celui de chargée de mission en poste dans une collectivité locale. Ce qui a, par ailleurs, permis aux langues de se "*déliier*" et aux sujets les plus délicats d'être abordés.

Le système public est en soi complexe et provoque des interrogations quant à son fonctionnement. Nous ne rentrerons pas ici dans le détail, nos bibliothèques et nos centres de recherches foisonnent de publications et d'experts pour étayer leur thèse sur ces thèmes. Nous identifions seulement dans ce contexte des schémas et des relations inter-humaines et inter-organisationnelles exceptionnelles par leur processus et leur résultat. De fait, dans la démarche « *de rencontre et de vérification quant au partage de cette irritation* » au sens de Barbier R. (1996), le chercheur a rapidement identifié la cohérence de cette recherche et un travail bien plus long pourra être effectué au niveau local pour en comprendre les rouages.

En effet, la majorité des écrits en matière de prise de décision publique et de gestion des risques s'occupe et s'intéresse au niveau global et étatique. L'importance de ces travaux n'est plus aujourd'hui à prouver et il est nécessaire que ceux-ci se développent.

Néanmoins, le niveau local, bien que moins souligné et sollicité, est un niveau stratégique de prise de décision et d'actions sur le terrain non négligeable. La proximité de la population et du territoire est incontournable lors d'évènements majeurs, et encore plus lorsqu'une catastrophe a lieu sur notre territoire. Ceci est l'argument majeur que les interlocuteurs interrogés sur nos problématiques évoquent. Ces derniers émettent l'importance du travail et de la communication avec les parties prenantes locales dans la prise de décision en gestion des risques. Ils évoquent par ailleurs, les difficultés inter-organisationnelles qu'ils rencontrent au quotidien, sans comprendre la situation et sans savoir que faire. Nous identifions par ailleurs un malaise entre la théorie et la pratique de la culture du risque, ainsi qu'un "gap"<sup>119</sup> entre la vision électorale et technique dans ce domaine. Dans ce sens, la culture du risque est abordée par la littérature comme essentielle dans la gestion des risques et incontournable pour une bonne intégration des risques par la population. Or, notre approche terrain montre que cette culture n'est pas effective sur le terrain et que les décideurs

<sup>119</sup> Traduction : un gouffre.

publics ont bien du mal à la mettre en œuvre. En effet, les pressions électorales semblent nuancer ce type de dossier et les fonctionnaires territoriaux ont parfois des difficultés à faire valoir cette importance auprès de leurs dirigeants. Cette observation se réalise à partir de l'expérience du chercheur sur son terrain. Cette étape rajoutée par Barbier R. (1996) sur l'importance de la prise de conscience de la réalité du problème à son origine apparaît primordiale pour la validation de l'intérêt de ces travaux et la continuité de ces derniers.

Dans cette recherche, le volet pratique du terrain nous semble donc essentiel à la réalisation d'une réflexion adaptée à la problématique. Ainsi, celle-ci a été menée dans le cadre du poste de chargée de mission en gestion des risques naturels et technologiques. Depuis février 2008, la prise en charge des dossiers traitant du risque sur la commune de Frontignan la Peyrade permet de prendre contact avec les différents partenaires extérieurs et acteurs locaux dans le domaine. Assister aux réunions de travail entre les différentes parties prenantes de la gestion des risques aide à la visualisation des relations et comportements internes. Les relations entre ces parties prenantes observées de l'intérieur du système éclairent la problématique et apportent une compréhension différente. Le rôle d'interlocuteur communal véhicule une vision émergente du terrain et permet une mise en œuvre d'actions stratégiques pratiques telles que l'impulsion pour l'intégration des parties prenantes extérieures, l'intervention dans le processus de décision en ce qui concerne la gestion des risques, ou la création de processus de veille informationnelle pour une émergence de prise de décision.

Cette première investigation du terrain a permis l'identification de plusieurs catégories d'interlocuteurs selon leur habilitation, leur fonction et leur institution de rattachement ce qui sera le fondement de l'échantillon des entretiens semi-directifs.

Nous expliquons, ainsi, le choix des personnes interviewées que nous allons soumettre à des guides d'entretiens.

### 3.1.2. L'intérêt d'une méthode adaptée au terrain

Nous nous intéressons au champ théorique du management territorial des risques. Celui-ci correspond à la capacité de management des stratégies à l'échelle des organisations publiques locales. Par définition, ce management est tourné vers l'action, il est utilisé dans le développement stratégique des organisations publiques locales. Le management des risques territoriaux intègre une dimension individuelle par le rôle du décideur public mais aussi collective du fait de sa proximité avec les caractéristiques environnementales locales et ses habitants.

Notre recherche s'oriente alors vers la compréhension des processus de la connaissance dans les documents de Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI). L'étude empirique devra nous permettre de comprendre comment les jeux d'acteurs et les enjeux territoriaux agissent sur la structuration et la modélisation de la connaissance mobilisée dans les PPRI.

A l'instar de Kuhn T.S. (1972), nous nous positionnons dans la typologie des recherches en "sciences sociales" et en "SHS" « *définies par ce sur quoi porte leur étude, à savoir des phénomènes humains et sociaux. Pour ce faire des chercheurs ont développé des méthodes, dites qualitatives et/ou interprétatives, qui n'ont généralement pas cours dans le paradigme de la science normale contemporaine* ».

De manière analogue, les "sciences de l'action" (Argyris C., Putnam R., Smith D.M., 1985) sont définies par ce sur quoi porte leur étude, à savoir typiquement sur le changement dans un système

social, ainsi que par un certain nombre de méthodes de recherche spécifiquement développées pour permettre l'étude du changement social. Dans les sciences de gestion, de nouveaux référents - introduits notamment par le paradigme constructiviste - ont conduit à reconsidérer les méthodes de recherche dites "de terrain" et à étudier le rôle et la place des chercheurs dans ce type de dispositif. L'intérêt porté par les sciences de gestion à la problématique de la production de connaissances, pour et par les organisations, abonde de terminologies éclectiques pour les décrire. Nous avons ainsi répertorié principalement les appellations suivantes : la "recherche-action" (Allard-Poesi F., Perret V., 2003 ; Avenier M.J., 1992 ; Liu M., 1992), la "recherche-intervention" (David A., 2000 ; Moisdon J.C., 1984 ; Hatchuel A., 1994 ; Argyris C., 1995), la "recherche-clinique" (Mayer P., 1984 ; Schein E.H., 1987), la "recherche ingénierique" (Chanal V., Lesca H., Martinet A.C., 1997).

Ces méthodes de terrain dites "transformatives" par opposition à "contemplatives" (Avenier M.J., 1989) tendent à se développer du fait de leur fécondité potentielle autant pour le chercheur que pour le praticien.

Nous emploierons dans cette recherche le terme de "recherche-action" au sens de Barbier R. (1996) ou de Lindgren R. et al. (2004). Néanmoins, nous constatons la forte utilisation par ailleurs du terme de "recherche-intervention" excluant l'idée d'une position "contemplative et objective" du chercheur. Quand bien même se situerait-il en observateur, le chercheur est un être social semblable à ceux qui interviennent dans l'organisation qu'il étudie : *« un acteur "non-neutre", interprétant à sa manière les phénomènes, et influençant par sa simple présence le travail du collectif d'acteurs observé. [...] Le fait que les chercheurs se positionnent officiellement comme des intervenants s'impliquant explicitement dans le projet de l'organisation, ouvre des possibilités beaucoup plus larges. Du point de vue de la recherche, cette position facilite l'accès à des informations qu'il n'aurait pas été possible d'obtenir sinon »* (Avenier M.J., Nourry L., 1997).

C'est ainsi que l'action de recherche est conçue autour de l'intervention.

L'activité du chercheur est considérée comme *« une équilibration permanente entre deux formes de comportement, une oscillation entre deux pôles sous tension : observer et agir. Il s'agit en effet d'observer pour pouvoir (comprendre et) agir (adopter une attitude un peu "décalée" sans chercher à se fondre entièrement dans l'organisation), et d'agir (tel un acteur de terrain) pour observer (et comprendre), et ce, dans une perspective de production de connaissances et d'apprentissage »* (Avenier M.J., Nourry L., 1997).

A l'encontre de Liu M. (1992) qui propose, pour l'essentiel, d'assimiler la démarche de recherche-action à une adaptation de la méthode expérimentale in situ avec pour dessein de tester des hypothèses selon un protocole précisément explicité, Avenier M.J. et Nourry L. (1997) préfèrent la finalité d'une action de recherche dont l'objectif est plutôt de chercher à faire émerger des problématiques nouvelles, de créer des occurrences d'invention, susceptibles d'enrichir chemin faisant les réflexions menées conjointement ou séparément par les chercheurs et les praticiens en présence.

L'objectif de cette méthodologie et le protocole permettant d'en obtenir les résultats éthiques ne doivent pas induire des dérives dans les travaux.

Mise en avant par les auteurs Charreire S. et Huault I. (2002), à partir de l'étude *« de seize thèses de doctorat revendiquant un ancrage constructiviste »*, il ne suffit pas *« de déclarer l'inscription d'un projet de recherche dans un paradigme épistémologique constructiviste, encore faut-il que*



*l'argumentation des processus de recherche spécifiques mis en œuvre et des résultats mis en avant soit cohérente avec les hypothèses fondatrices de ce paradigme épistémologique ».*

Par ailleurs, les épistémologies positivistes ne légitiment pas les connaissances produites par la recherche-action en raison des perturbations introduites par les interventions des chercheurs au sein du phénomène qu'ils étudient. Elles apparaissent en revanche légitimes dans les épistémologies constructivistes. Ces connaissances ne peuvent donc avoir le statut de vérité (positive). Elles ont celui d'hypothèses plausibles (Le Moigne J.-L., 1995).

Pour Avenier M.J. (1992) le statut d'hypothèses plausibles ne semble pas seulement provenir de la méthode de recherche utilisée. En effet, il paraît fondamentalement lié au domaine scientifique considéré, celui des sciences de gestion.

*« L'étude des phénomènes organisationnels relève en effet des "sciences de l'artificiel" (Simon HA, 1969), dans lesquelles l'intentionnalité joue un rôle important, et non des "sciences du naturel". Les propositions avancées par la recherche en sciences de gestion ne peuvent donc avoir la prétention de désigner objectivement ce que les organisations, auxquelles elles s'adressent, doivent faire nécessairement. Leur finalité est plutôt d'éclairer et de stimuler la réflexion créative des praticiens, qui se doit d'être ancrée dans la contingence de la situation particulière de leur organisation » (Avenier M.J., 1992).*

Avenier M.J. et Nourry L. (1997) décrivent la recherche-intervention comme étant *« une méthode qui peut être extrêmement féconde pour générer des connaissances "publiables" en sciences de gestion conçues comme des sciences d'ingénierie (plutôt que d'analyse) des organisations socio-économiques. Sa fécondité tient également de ce qu'elle favorise l'appropriation et l'utilisation par les praticiens d'une partie de ces connaissances »*. Ainsi, cette méthode pourrait prendre toute son ampleur sur ce terrain et dans ce contexte.

L'observation faite sur le terrain par le biais du poste de chargée de mission permet une construction de la méthodologie, des connaissances et de la mise en place de l'intervention. Néanmoins, comme le soulignent Avenier M.J. et Nourry L. (1997), cette construction *« exige une vigilance de tous les instants sur les divers processus à l'œuvre. Dans ce cadre, une recherche-action ne peut donc consister à mettre en œuvre une solution prédéfinie par des chercheurs ou par des praticiens, ni à se conformer à une méthode précisément codifiée »*.

Evoluer dans ce contexte pratique/recherche et dans cette méthode itérative et construite "chemin faisant" semble privilégier au mieux le choix de cette recherche.

Cette démarche reposant sur la mise en interaction de chercheurs et de praticiens de la gestion, en vue de l'élaboration *« de savoirs à la fois enseignables, publiables, et susceptibles d'enrichir des pratiques »* (Avenier M.J., 2008), convient dans le cadre de cette étude.

### **3.1.3. L'analyse qualitative outil de traitement des données recueillies**

Le choix d'une analyse qualitative s'est fait à partir du contexte terrain. En effet, nous considérons que la collecte de matériaux qualitatifs permet de répondre aux exigences et aux ambitions de cette recherche, qui visent à comprendre comment les connaissances sont impliquées dans la prise de décision en gestion des risques.

La complexité des phénomènes étudiés, c'est-à-dire les pratiques de management territorial des risques, exige d'appréhender ces dernières de manière aussi complète et profonde que possible.

De plus, cette approche qualitative répondrait mieux à la conception de la réalité selon Van Maanen J. (1979, p. 520) « *Le label de méthodes qualitatives n'a pas de signification précise dans quelques sciences sociales que ce soit. C'est au mieux une "expression parapluie" couvrant un ensemble de techniques interprétatives qui cherchent à décrire, décoder, traduire et généralement percer le sens et non la fréquence de certains phénomènes survenant plus ou moins naturellement dans le monde social. Opérer sur un mode qualitatif c'est (...) tenter de réduire la distance entre (...) la théorie et la donnée, entre le contexte et l'action (...). Les chercheurs qualitatifs sont amenés à considérer les phénomènes sociaux comme plus particuliers et ambigus que répliquables et clairement définis* ».

Nous abordions précédemment les caractéristiques de cette recherche et la volonté du chercheur de valoriser l'aspect contextuel et non universel. Nous postulons alors sur le "caractère idiographique" de cette recherche, c'est-à-dire l'étude des phénomènes en situation, dans leur contexte (Geertz C., 1973). En effet, à l'instar du positivisme, le constructivisme possède aussi des sources de validation de la recherche. Les recherches idiographiques sont privilégiées, de même que la reconnaissance des critères de l'adéquation (Glaserfeld (von) E., 1988 ; Charreire S., Huault I., 2001) et de l'enseignabilité (Le Moigne J.-L., 1995).

Dans le principe de l'adéquation, une connaissance est jugée valide lorsqu'elle convient dans une situation donnée. La connaissance n'a plus le statut d'une représentation unique du monde réel, elle est comprise comme une clef qui ouvre des voies possibles de la compréhension.

Pour Glaserfeld (von) E. (1988, p. 23), la connaissance humaine consiste en une interprétation conjecturale de "la réalité", interprétation comparable, dit-il, à la fabrication de clefs pour aller vers des objectifs déterminés. Pour illustrer ce concept, l'auteur énonce la métaphore de la clef en cela : « *Une clef convient si elle ouvre la serrure qu'elle est supposée ouvrir (...) et grâce aux cambrioleurs, on ne sait que trop bien qu'il existe beaucoup de clefs découpées tout à fait différemment des nôtres, mais qui n'en ouvrent pas moins nos portes* ».

Métaphore reprise par Charreire S. et Huault I. (2001) selon qu'une connaissance est "adéquate" si elle suffit, à un moment donné, à expliquer ou à maîtriser suffisamment finement une situation.

Dans le principe d'"enseignabilité", pour Le Moigne J.-L., il ne suffit pas de démontrer des connaissances, il faut qu'elles soient construites de manière intelligible à tout interlocuteur et de manière à être reproductibles.

Glaserfeld (von) E. (1988) soutient que notre connaissance relève d'un "savoir comment" et non d'un "savoir quoi". La différence entre les deux correspondant à peu près, selon lui, à celle entre "pouvoir" (*traverser la forêt et atteindre le fleuve*) et "savoir" (*ce qu'il y a entre le début de la forêt et le fleuve*). L'auteur propose pour expliquer cela la métaphore "du marcheur aveugle de la forêt" (Glaserfeld (von) E., 1988, pp. 4-5).

En ce qui concerne les caractéristiques des techniques d'analyse de données qualitatives, nous retenons les propos de Wacheux F. (1996) initiant que « *les techniques d'analyse de données qualitatives n'ont pas besoin d'une certification procédurale, comme les démarches quantitatives avec les statistiques* ».

Le chercheur doit démontrer la "*valeur philosophique logique*" de son travail (Wacheux, 1996) par un processus de recherche rigoureux et scientifique, à l'instar de la proposition du renforcement des méthodes qualitatives décrites dans le Tableau 14, ci-dessous (en page 83).

**Tableau 14 : Renforcement des méthodes qualitatives**

| Phase du processus             | Renforcement  | Degré de liberté                                      |
|--------------------------------|---|---|
| <b>Formulation du problème</b> | Justifications théoriques et spécifications méthodologiques | Découverte de problématiques (paradoxes, ruptures)    |
| <b>Recueil de données</b>      | Restitution de l'ensemble du processus                      | Opportunité sur le terrain et interaction aux acteurs |
| <b>Réduction</b>               | Procédure de codification                                   | Itérations pour trouver les schémas de représentation |
| <b>Analyse</b>                 | Instruments d'analyse codifiés                              | Construction des outils et de la démonstration        |
| <b>Interprétation</b>          | Triangulation et validation interne et externe              | Propositions explicatives                             |

Source : Wacheux F., p. 228, 1996.

Ainsi, la formulation de la problématique initie la démarche. Dans notre étude, la spécificité de la recherche-action sur le terrain justifie cette étape. En effet, la découverte de l'environnement de la gestion des risques en collectivité territoriale a permis de soulever les interrogations à la source de cette investigation.

Néanmoins, le degré de liberté étant important dès le début, nous soulignons que l'observation participante peut induire des biais dus à la personnalité et au vécu temporel d'une situation donnée. Ainsi, cette recherche ne prêtant pas à la généralisation des résultats, mais à une analyse et une interprétation des éléments extraits du terrain sur un instant donné, dans des circonstances données, avec des acteurs donnés et des problématiques particulières à cet environnement spécifique. En effet, l'implication du chercheur au cœur du processus permet d'avantage de "faire sens" plutôt que de "*donner la preuve*" des phénomènes étudiés. « *L'élaboration d'une méthodologie faisant des allers-retours entre terrain et conceptualisation à partir d'une posture de praticienne est l'occasion de réinterroger l'épistémologie d'un processus de recherche* », selon Paturel D. (2009).

En effet, l'auteur s'interroge sur le cas "limite" de la position de praticien-chercheur qui permet d'analyser, lui semble-t-il des « *questions que se pose nombre de chercheurs* ». Ainsi, elle rend compte du positionnement que doit adopter un chercheur dans une position de professionnel, constructiviste selon Paturel D. (2009), et « *du processus de production de la recherche* » qui est « *au moins aussi important que son contenu* ».

Elle rappelle alors le "*principe de rectification*" de Wacheux F. (1996 ; 2005) sur le passage d'un thème d'intérêt à l'énoncé précis d'une problématique. « *La recherche constructiviste accepte une formalisation progressive au constat du terrain, à partir d'une théorisation provisoire. Il faut alors, dans le travail de construction d'une thèse, trouver un cheminement qui permette de rendre compte autant que possible du processus d'investigations lui-même. Il convient de retracer le processus récursif qui va de "l'angoisse à la méthode" ; cela ne va pas de soi et se construit parfois petit à petit, parfois brusquement au cours d'un processus d'interaction avec le terrain. Le difficile et délicat travail d'écriture est loin d'être neutre : il s'agit de révéler le travail de problématisation, la construction de*

*sens et la transformation des données recueillies. Ainsi, le chercheur passe de l'observation de l'existant, propre à l'épistémologie positiviste, à un renouvellement des questionnements et à l'invention de réponses viables, en cherchant à construire la réalité sociale » (Plane J.-M., 2000).*

Dans cette recherche, nous retrouvons les concepts de processus récursif et itératif se traduisant par un "renouvellement des questionnements" et une "angoisse de la méthode" pour permettre une transparence et une éthique dans notre démarche de recherche. En effet, la difficulté est de rendre compte des allers-retours qui se sont faits entre la partie théorique et la partie pratique, parfois entremêlées et parfois dépendantes.

Ainsi, la position du chercheur, praticien des risques dans une collectivité territoriale incluse dans les cas étudiés, sollicite une analyse sur l'implication du chercheur et du rôle du praticien dans cette démarche.

Les résonances entre les deux parcours sont fortes et la question de l'implication se pose au même titre que celle développée par Paturel D. (2009) parce que « *l'engagement du praticien est en toile de fond de cette recherche doctorale : l'amener explicitement permet de donner corps à la méthodologie et au processus même de la recherche et de comprendre le cheminement de praticienne chercheuse* ».

L'élaboration de ce cheminement s'est établie par une première période d'observation appuyée par la mise en place d'outils :

- Un **guide/journal/mémoire de recherche** retraçant le plus précisément possible nos problématiques, nos doutes, nos explications, nos interrogations sur le domaine des risques.
- Des **échanges fréquents** avec les acteurs locaux et parties prenantes de la gestion des risques pour la partie terrain, et avec les chercheurs de sciences de gestion pour la partie théorique.

Néanmoins, malgré cette méthodologie et la nécessité de faire avancer ces deux processus en parallèle, la vie quotidienne n'est pas dissociée de la vie intellectuelle et se confortent l'une l'autre (Paturel D., 2009) : « *la question de l'implication, c'est celle de la relation du chercheur à son objet, du praticien à son terrain, de l'homme à sa vie* » (Lourau R., 1997, p. 4).

De plus, outre la richesse apportée par l'implication praticienne permise par le poste d'ingénieur gestion des risques et permettant ainsi une compréhension (subjective par définition) et un recueil de données important, le chercheur se heurte parfois à la nécessaire neutralité de la méthodologie de recherche.

Ainsi, comme nous l'avons expliqué précédemment (Partie 1, Chap. 3), le recueil des données s'est fait selon deux méthodologies significatives : la recherche-action et les entretiens semi-directifs.

Lors du recueil des données par entretiens semi-directifs, la construction de l'échantillon s'est réalisée, dans un premier temps, au travers des intuitions (Schön D., 1994, 1996) permises par la pratique sur le terrain. Ainsi, selon Schön D., « *un praticien connaît beaucoup plus de choses sur sa pratique que ce qu'il peut laisser paraître. Il fait face à des situations dont il n'a pas appris en formation la façon d'y répondre ; c'est bien en utilisant ses propres ressources qu'il y parvient. Il sait rarement expliquer pourquoi il fait ce choix précis et pourquoi cela réussit ou échoue* ».

L'objectif du guide d'entretien et des interviews est d'obtenir, autant que faire ce peu, les propos objectifs et individuels de l'échantillon. Le biais de la subjectivité est intrinsèque à tous propos, mais nous nous sommes interrogés sur l'apport d'un biais supplémentaire par l'identification du chercheur en tant que praticien local.

Par conséquent, nous décidons de formaliser notre intervention en nous identifiant en tant que doctorante-chercheuse réalisant une étude dans le domaine de la gestion des risques. Aux interviewés issus du milieu professionnel du chercheur, nous demandons de cloisonner les postes et de répondre aux questions posées par la doctorante et non la praticienne. Aux interviewés extérieurs, il n'est jamais fait référence ni avant, ni au cours de l'entretien de l'activité de praticienne de la doctorante. Néanmoins, par principe d'éthique, si l'interviewé posait la question, nous avons toujours répondu par la vérité et la réalité du poste occupé d'ingénieur gestion des risques à la mairie de Frontignan la Peyrade.

De plus, afin de répondre au mieux à ces principes, nous choisissons de séparer clairement le temps de travail de la praticienne, du temps de recherche de la doctorante. Tous les entretiens ont par conséquent eu lieu après avoir pris rendez-vous avec la "casquette" doctorante et sur le temps de recherche.

## **3.2. Vers une étude de cas imbriqués au travers d'entretiens semi-directifs**

Nous avons abordé, dans un premier temps ci-dessus, l'essence du positionnement épistémologique de cette recherche et le raisonnement du chercheur permettant d'envisager une recherche-action sur cette problématique. Nous avons choisi d'enrichir les apports de cette approche par une étude de cas imbriqués.

Nous justifierons, dans un deuxième temps, le choix de notre méthodologie, à savoir une étude de cas imbriqués sur le bassin versant du Bassin de Thau. Nous analyserons le choix de la constitution de l'échantillon pour les entretiens semi-directifs, et enfin nous définirons les sources de données secondaires mobilisées.

### **3.2.1. L'étude de cas imbriqués : une méthode dynamique adaptée au terrain**

Selon les auteurs Pras B. et Tarondeau J.-C. (1979), et Wacheux F. (1996), une recherche doit revêtir un caractère descriptif, explicatif, normatif, prédictif, et "rénovateur" des réalités sociales. Ainsi, la richesse des enseignements d'une recherche dépend des objectifs qui lui sont associés. La finalité de cette recherche est d'expliquer et de prédire.

Tout d'abord, le caractère explicatif de la recherche nécessite d'avoir identifié auparavant les processus sous-jacents des phénomènes étudiés. Ainsi, la phase d'observation constitue un préalable pour envisager une quelconque explication de l'objet d'étude. Dans nos travaux, cette phase a permis l'identification des acteurs susceptibles de contribuer à l'élaboration d'un PPRI, d'apporter des données et des connaissances de manière à contribuer à l'optimisation de ce document. Expliquer revient, tout d'abord, à confronter un problème théorique à un objet d'étude et à produire, ensuite, « *une formulation signifiante entre une réalité sociale et un questionnement théorique* » (Wacheux F., 1996).

Ensuite, nous devons rester modestes quant au caractère prédictif<sup>120</sup> de cette recherche. Bien que chaque territoire fait figure de cas particulier, la seconde finalité de ce travail de recherche est de proposer un ensemble de règles et de faire des recommandations à l'usage des décideurs publics. Pour assurer une cohérence de notre travail de recherche, les préconisations formulées le seront sur la base d'une méthodologie qualitative au travers de l'étude de cas.

Nous trouvons dans la littérature un certain nombre de définitions de celle-ci. La plus fréquemment citée est celle de Yin R.K. (1990). Une étude de cas « *est une recherche empirique qui étudie un phénomène contemporain dans un contexte réel, lorsque les frontières entre le phénomène et le contexte n'apparaissent pas clairement, et dans laquelle on mobilise des sources empiriques multiples* » (Yin R.K., 1990).

Cette définition « *exclut a priori* :

- *les recherches non empiriques,*
- *les recherches purement expérimentales, au sens où l'on isole un phénomène de son contexte (univers confiné) et où l'on peut contrôler les différentes variables en jeu,*
- *les recherches dans lesquelles une seule source empirique serait mobilisée,*
- *les recherches non expérimentales mais qui porteraient sur des phénomènes qu'il est facile de séparer de leur contexte,*
- *les recherches qui porteraient sur l'étude d'un phénomène passé. » (David A., 2005).*

Cette définition permet surtout, selon Yin R.K., de distinguer l'étude de cas de l'expérimentation, de l'histoire et de l'enquête. C'est une définition technique, qui ne se comprend qu'en regard d'un domaine de validité. L'étude de cas est appropriée « *lorsque se pose une question du type « comment » ou « pourquoi » à propos d'un ensemble contemporain d'évènements, sur lesquels le chercheur a peu ou pas de contrôle* » (Yin R.K., 1990).

« *L'étude de cas n'est donc pas un choix méthodologique, mais le choix d'un objet à étudier. Il s'agit d'une stratégie de recherche et, à ce titre, l'étude de cas traverse l'ensemble des méthodologies, ne serait-ce que parce que la notion même de "cas" se retrouve dans de nombreux domaines de la science et dans de nombreuses approches méthodologiques* » (David A., 2005).

Le fait de s'intéresser aux processus et aux phénomènes ad-hoc implique d'introduire une dimension temporelle dans la recherche. Campenhoudt Van L. et Quivy R. (2001), nous rappellent que « *les bonnes questions de départ sont donc celles par lesquelles, le chercheur tente de mettre en évidence les processus sociaux, économiques, politiques ou culturels qui permettent de mieux comprendre les phénomènes et les évènements observables et de les interpréter plus justement* ».

Au travers de la littérature, nous constatons que l'étude de cas requiert, en premier lieu la collecte d'informations sur l'objet de l'étude. Ainsi, notre poste de chargée de mission en gestion des risques nous permet le développement d'un réseau dans le domaine d'étude. En effet, ce réseau, comme tout réseau professionnel selon la théorie des réseaux, se développe par la pratique spatio-temporelle d'une activité donnée.

En ce qui concerne cette recherche, le poste de recherche-action nous a permis en quelques mois seulement de connaître les acteurs locaux intervenant dans la gestion des risques du Bassin de Thau. Nous avons réalisé alors des entretiens exploratoires avec pour objectif de cerner le "milieu" dans

<sup>120</sup> La prédiction est le fait d'annoncer ce qui doit se produire en se fondant sur les régularités repérées dans des observations empiriques passées (Wacheux F., 1996)

lequel évoluent les risques. Cette étape particulière a donné lieu à un ensemble de préceptes qui ont orienté la recherche future.

La recherche met en perspective plusieurs cas imbriqués les uns dans les autres. En effet, il existe plusieurs niveaux d'analyse, cependant cette imbrication s'articule autour d'un niveau d'analyse fondamental : le bassin versant.

Contrairement à une étude quantitative, pour laquelle il est essentiel de respecter des critères de représentativité de la population, les études qualitatives ne se réalisent pas dans cette optique. Le dessein de telles études n'est pas d'étendre les résultats à l'ensemble de la population dont les cas sont issus (Yin R.K., 1994).

Ainsi, le chercheur n'est pas contraint par des méthodes d'échantillonnage comme pour les études statistiques. Néanmoins, le fait de multiplier les cas permet de dégager des régularités entre eux (Glaser B.G., Strauss A.L., 1967) et d'obtenir suffisamment de variabilité pour augmenter le pouvoir explicatif de l'étude (Huberman M., Miles M.B., 1991).

Il s'agit de trouver l'équilibre entre le nombre de sites, qu'il convient d'examiner pour donner une caution à notre réflexion, et la finesse de l'analyse réalisée pour chacun des cas.

Généralement, deux critères interviennent dans la détermination du nombre de cas étudiés : la réplication et la saturation (Thiéart R.-A. et coll., 1999).

En premier lieu, le principe de réplication permet de confronter la validité externe d'une étude de cas (Yin R.K., 1994). Il est souvent reproché à la méthode des cas d'avoir une "redéployabilité" limitée à l'ensemble de la population. La réplication est littérale quand nous renouvelons « *la recherche dans des conditions similaires en vue d'obtenir les mêmes résultats* » et théorique, quand nous cherchons « *à tester une théorie en évaluant sa capacité à prédire l'obtention de résultats différents dans d'autres contextes* » (Josserand E., 1998).

Dans notre recherche, nous cherchons à permettre la transférabilité des résultats et des hypothèses de travail retenus à d'autres contextes, plutôt que d'aboutir à une généralisation universelle.

En second lieu, selon le principe de la saturation, le nombre de cas est atteint quand l'information collectée au cours de l'étude de cas devient redondante (Glaser B.G., Strauss A.L., 1967) et cela jusqu'à ce qu'il y ait saturation sémantique et théorique (Romelaer P., 2000). « *Il y a saturation sémantique quand les nouveaux entretiens semi-directifs n'apportent plus de descripteurs ou de modalités différents de ceux qu'on a déjà collectés lors des anciens entretiens et il y a saturation théorique si chaque descripteur identifié dans un entretien semi-directif centré est replacé dans le cadre d'une théorie ou d'un modèle, qui peut être celui du chercheur ou de la littérature* ». Ainsi l'étude-observatoire menée auparavant nous a permis de cerner l'ensemble des acteurs investissant le milieu de la prise de décision en gestion des risques et nous aide par ailleurs, à atteindre et visualiser les niveaux de saturation théorique et sémantique. De plus, en interviewant ces acteurs, nous avons augmenté la probabilité de parvenir à des développements exhaustifs.

Pour le traitement des cas, Yin R.K. (1994) propose deux approches :

- la première envisage le cas dans sa dimension globale,
- la deuxième permet de relever à l'intérieur de chacun des cas, des sous-unités d'analyse susceptibles de faire l'objet d'une étude particulière. Nous aurons alors à faire ce que Eisenhardt K.M. (1989) nomme des mini-cas.

Yin R.K. (1994) propose quatre configurations possibles (cf. le Tableau 15, en page 88) pour la réalisation de l'étude de cas, en tenant compte simultanément du nombre de cas étudiés et des approches holistiques ou imbriquées utilisées pour effectuer l'étude.

**Tableau 15 : Une typologie des conceptions de l'étude de cas**

| Dimensions \ Nombre                    | Cas unique | Cas multiples |
|--|------------|---------------|
| Holistique (une unité d'analyse)       | TYPE 1     | TYPE 3        |
| Imbriquée (plusieurs unités d'analyse) | TYPE 2     | TYPE 4        |

Source : Adapté de Yin R.K., 1994.

Notre recherche s'inscrit dans le 4<sup>ème</sup> type de conception de l'étude de cas (imbriqués, cas multiples). Ainsi, la distinction entre la conception holistique ou imbriquée des études de cas dépend de la conduite de l'étude de cas, d'une part, et du type de phénomène étudié, d'autre part.

Nous avons choisi une étude de cas imbriqués compte tenu des phénomènes appréhendés. Nous déclinons la recherche de la structuration de la connaissance à des niveaux et à des échelons différents selon les strates décisionnaires intervenant dans l'élaboration du PPRI/Sm. Nous souhaitons souligner la complémentarité des différents niveaux d'analyse et insister sur l'intérêt de visualiser la composition complexe territoriale.

Subséquentement, une étude longitudinale de cas imbriqués (ou enchâssés) peut être définie comme une étude de cas longitudinale comportant plusieurs sous-unités d'analyse au sein du cas et dans laquelle des investigations sont également menées au niveau de l'ensemble du cas. Il peut s'agir d'une étude menée de façon rétrospective ou bien en temps réel. Par rapport aux préconisations de Yin R.K. (2003), mener une étude en temps réel d'un processus sans en connaître l'issue (par exemple, étudier un processus d'innovation au fur et à mesure de son déroulement, sans savoir si l'innovation a été ou non un succès) présente l'intérêt de minimiser les biais introduits par une étude rétrospective et maximise la possibilité de découvrir l'influence de facteurs importants mais éphémères (Van de Ven A.H., Poole M.S., 1995).

### 3.2.2. Les entretiens semi-directifs

Cette recherche n'a pas pour dessein de se positionner dans un courant qu'elle ne pourrait justifier. Il est néanmoins important de visualiser le contexte organisationnel et humain dans lequel elle s'effectue et de rapprocher des concepts existants et pouvant justifier la méthodologie de recherche-action.

Ainsi, nous rappelons la vision de Simon H.A. considérant les organisations sociales telles que les entreprises, les administrations, les associations à but non lucratif pouvant être considérées comme des artefacts. Herbert Simon définit l'artefact comme ce qui est « *produit par l'art plutôt que par la nature, ni véritable, ni naturel ; affecté ; n'appartenant pas à l'essence de la matière. En guise de synonymes : affecté, factice, fabriqué, feint, simulé, falsifié, non naturel ; en guise d'antonymes : réel,*



*véritable, honnête, naturel, authentique, non affecté. Plus largement, les artefacts sont des objets artificiels ; imitation d'objets naturels, et cette imitation est réalisée soit à partir des mêmes matériaux de base que ceux de l'objet naturel de référence, soit à partir de matériaux très différents » (Le Moigne J.-L., 1991).*

En effet, une entreprise n'émerge pas comme un phénomène naturel, comme un objet créé par la Nature, à l'instar des planètes ou des montagnes. *« Lorsqu'une organisation de type entreprise ou administration se crée, c'est sous l'impulsion d'un certain nombre d'individus, pour certains buts, et dans un certain contexte, qui impose un certain nombre de contraintes sur le fonctionnement de l'organisation. Ainsi, une organisation n'est pas séparée de la nature : rien ne la dispense de respecter les "lois de la nature" telles que les besoins physiologiques de ses employés et les contraintes physiques dans ses activités de production et de distribution » (Avenier M.J., 2008).*

En tant qu'artefacts, les organisations ont des propriétés spécifiques liées au fait qu'elles impliquent des êtres humains qui ne sont pas des objets inertes et passifs. *« Au sein des organisations, les individus ne sont pas seulement des processeurs d'informations intéressés seulement par eux-mêmes, ils ont aussi des liens tangibles, des attaches, des affiliations à des communautés, ce sont des êtres émotionnels, et, oui, ils ont un corps » (Tsoukas H., 2005).*

*« Il en résulte que les phénomènes organisationnels sont façonnés au sens d'influencés plutôt que déterminés, par les actions d'être humains capables de concevoir des actions intelligentes pour tenter d'atteindre leurs objectifs » (Avenier M.J., 2008).*

L'intervention de l'humain dans ce processus organisationnel et décisionnel est un paramètre essentiel dans la méthodologie de recueil de données. Par conséquent, nous soulignons que notre démarche, à l'instar des écrits de Avenier M.J., Nourry L. (1997) propose des savoirs mobilisables et légitimés. Ces auteurs s'appuient sur les nouvelles recherches pour s'intéresser aux *« relations entre constructivisme et recherche-intervention »* et proposent *« une réflexion sur les modalités de construction d'une action de recherche de type recherche-intervention, et discutent les conditions de production et de légitimation des connaissances susceptibles d'être générées au cours d'un tel processus »*.

En orientant cette recherche vers la compréhension des processus de la connaissance mobilisée dans les Plans de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI), notre questionnement s'inscrit dans une perspective descriptive plutôt que normative. Notre projet a été construit avec des acteurs de terrain et à partir des problématiques identifiées. Nous souhaitons par conséquent que les résultats présentent des intérêts managériaux mais aussi scientifiques.

Pour répondre à ces questionnements issus du terrain et aux intérêts managériaux, cette recherche s'établit sur des choix méthodologiques privilégiant majoritairement l'aspect empirique. Ainsi, la double méthodologie, recherche-action et entretiens semi-directifs, a ainsi été réfléchi et justifié au vue des éléments énoncés précédemment.

Parmi les solutions possibles, les entretiens semi-directifs nous ont paru les plus adaptés au contexte. En effet, selon Wacheux F. (1996), *« plus on demande à l'acteur de faire de l'introspection pour construire une réponse, moins le chercheur doit intervenir dans la discussion. » Par ce postulat, l'auteur définit « un continuum de situations d'interviews », décrit dans le Tableau 16, ci-dessous (en page 90), justifié par la méconnaissance du cadre du groupe de référence auquel appartient l'acteur,*

ne permettant pas d'anticiper le schéma locutoire par lequel l'interviewé passe. « *Toute intervention risque donc de provoquer une rupture de la communication* » (Wacheux F., 1996, p. 204).

**Tableau 16 : Les quatre formes classiques de l'entretien**

| Nature              | Définition  |
|---------------------|---|
| Directif            | L'acteur répond à une suite de questions courtes et précises sur les faits, des opinions et des représentations. Le chercheur contrôle le déroulement.      |
| Semi-directif       | L'acteur s'exprime librement, mais sur des questionnements précis, sous le contrôle du chercheur. L'implication est partagée.                               |
| Non-directif        | Conversation libre et ouverte sur des thèmes préalablement définis. Le chercheur intervient pour recentrer, reformuler et accepter le discours de l'acteur. |
| Entretien de groupe | Forme spécifique d'entretien qui s'intéresse aux interactions entre les acteurs et à la construction groupale d'explications et de représentations.         |

Source : adapté de Wacheux F., p. 204, 1996.

Dans le contexte qui nous intéresse, le choix s'est posé sur les entretiens de nature "semi-directif". En effet, nous trouvons essentiel que l'acteur interviewé puisse s'exprimer librement selon son expérience et ses propres termes. Mais l'étude préalable du terrain et l'observation effectuée en situation de recherche-action permettent d'extraire des thèmes de recherches et des problématiques spécifiques. Par conséquent, l'intervention du chercheur par un « *questionnement précis* » instruit par le guide d'entretien pré-établi et commun aux acteurs interrogés, est envisagée comme solution optimale. En opposition au journaliste qui se contente « *de rapporter des faits* », le chercheur a un projet démonstratif ou compréhensif, et pour cela, « *l'interview d'une seule personne n'a pas de sens dans une démarche scientifique de compréhension des réalités organisationnelles* » (Wacheux F., 1996). Notre recherche portera donc, sur un échantillon d'acteurs locaux multiples, soumis à un questionnaire basé sur des guides d'entretiens.

### 3.2.3. Les acteurs locaux

Cette recherche-action s'effectue au sein d'une collectivité territoriale et s'enrichit d'échanges avec les différentes parties prenantes et acteurs locaux intervenant dans la gestion des risques naturels. Ainsi, une vision généraliste des structures locales sur la gestion des risques, nous permet d'identifier les parties prenantes territoriales :

- les parties prenantes d'Etat : préfecture, DDE, DIREN, Sécurité Civile,
- les parties prenantes territoriales : région, département, mairie, communauté des communes,
- les parties prenantes de secours : sapeurs pompiers locaux, services départementaux,
- les parties prenantes « gravitationnelles » : bureaux d'études, agence de l'eau, associations des riverains.

Ainsi, ces quatre grandes catégories de parties prenantes, révélées lors de l'observation terrain, sont les bases de l'échantillonnage pour les entretiens. Le temps d'observation est important pour l'identification des acteurs locaux et pour la reconnaissance de leur rôle et de leur intervention dans les dossiers.

L'analyse de cette période a influencé et justifié la construction du panel d'échantillons susceptible de donner leurs expériences en la matière selon la problématique.

En effet, à partir des listes de participants aux diverses réunions ayant pour objet la gestion des risques, ainsi qu'à partir des responsables des dossiers identifiés, nous avons déterminé des groupes d'acteurs différents, participant à la gestion des risques. De plus, la connaissance du système public et les multiples recherches sur les textes législatifs nous ont donné les interlocuteurs incontournables.

L'échantillon de cette recherche a pour cartographie celle retranscrite dans le Tableau 17, ci-dessous (en page 91).

**Tableau 17 : Les institutions représentées dans les entretiens**

| Groupe                      | Institutions  | Entretiens |
|-----------------------------|---|------------|
| ETAT                        | Préfecture de Région  | 2          |
|                             | Direction Régionale de l'ENvironnement de Languedoc-Roussillon (DIREN-LR) | 2          |
|                             | Direction Départementale de l'Equipement de l'Hérault (DDE 34)            | 1          |
| COLLECTIVITES TERRITORIALES | Mairies   | 13         |
|                             | Communautés d'Agglomération   | 2          |
|                             | Syndicats Mixtes  | 4          |
|                             | Conseil Régional du Languedoc-Roussillon                                  | 2          |
|                             | Conseil Général de l'Hérault  | 1          |
| AUTRES PARTIES PRENANTES    | Centre de secours des pompiers  | 1          |
|                             | Service Départemental d'Incendies et de Secours de l'Hérault (SDIS 34)    | 3          |
|                             | Agence de l'Eau   | 1          |
|                             | Bureau d'Etude  | 1          |
|                             | Association de riverains  | 1          |
|                             | Riverains   | 3          |

Selon Wacheux F. (1996), une "triangulation" (cf. le Tableau 18, en page 92), « *procédure de vérification de la validité des données* », est nécessaire à la fin de la période de collecte. Ainsi, « *le chercheur doit être capable de prouver la suffisance, la nécessité et l'accessibilité des sources qu'il a utilisées* » (Wacheux F., 1996).

En sciences de gestion, cette opération ne comprend souvent qu'une vague vérification de la source des informations. Appuyant son travail sur des procédures mathématiques de contrôle de la normalité relative, le quantitatif privilégie les similitudes, l'homogénéité de l'échantillon, et élimine les données supposées aberrantes. Au contraire selon Wacheux F. (1996), le qualitatif recherche « *les différences, l'hétérogénéité de sa population et donc explore en permanence les contrastes et les contradictions pour les expliquer* ».

« *Néanmoins, dans beaucoup de recherches, dites qualitatives, l'autocontrôle par la triangulation reste limité. Une série d'entretiens n'autorise que des triangulations partielles, ou des tests de cohérence* ». Ceci étant, cette procédure est plutôt une discipline du chercheur dans son activité quotidienne qu'un mécanisme programmé.

**Tableau 18 : Trois triangulations complémentaires**

| Triangulation | Test             | Opérationnalisation   |
|---------------|------------------|---|
| Logique       | De cohérence     | Enchaînement chronologique des événements, soumis à des données complémentaires.  |
| Empirique     | Mise à l'épreuve | Confrontation des faits, des discours des acteurs, des discours d'un même acteur. |
| Créative      | Par l'absurde    | Événements contraires, explications rivales valides, ruptures de la chronologie.  |

Source : Wacheux F., p. 225, 1996.

Le rapport sur la collecte des données démontre la validité des informations sur les objets, les sujets (interviews ou observations), les représentations de l'objet, les construits, par une triangulation logique, empirique et créative.

Ainsi, la recherche menée se retrouve en cela par la méthodologie qualitative mise en œuvre.

Pour réaliser ce projet de recherche, c'est une méthodologie qualitative organisée autour d'une approche par "étude de cas" qui est apparue nécessaire. En outre, l'intégration et l'implication du chercheur dans le terrain de recherche conduisent à la recherche d'une triangulation dans les sources de données. En résonance, nous avons, la connaissance issue de la recherche-action par le biais de la pratique professionnelle dans une attitude réflexive, les matériaux de données primaires issues des entretiens avec les différentes parties prenantes et les matériaux de données secondaires issues des documents institutionnels, internes et personnels (compte rendu de réunion, journal de recherche...).

Une triangulation empirique sur les sujets a été utilisée pour une validation partielle et thématique.

A la fin de chaque entretien, le chercheur demande à l'interviewé de lui nommer un ou plusieurs acteur(s) (ou sujet(s)) pouvant être sollicités dans le cadre de cette recherche.

Nous soulignons que les derniers entretiens faisaient référence aux précédents sujets déjà interviewés. La triangulation par le test de "mise à l'épreuve" consiste ici à poser une question pour identifier les sujets pouvant apporter des éléments complémentaires à cette recherche. Les noms ayant une tendance à converger dans le même sens, une validité interne peut être à noter.

L'ensemble de ces entretiens représente une durée de 42 heures d'enregistrements.

Nous avons privilégié l'entretien semi-directif car il répond à l'état d'esprit de la recherche. A cet effet, une série de "questions-guides" a été formulée pour laquelle il était impérieux d'obtenir une réponse de la part des répondants, tout en leur laissant une certaine liberté, contribuant, ainsi à la "richesse" des réponses données. Cette technique est particulièrement appropriée pour reconstituer les événements passés ou les expériences des acteurs, pour analyser les systèmes de relations ou encore le dysfonctionnement des organisations.

C'est pour nous l'occasion de souligner la spécificité de la période de réalisation des entretiens. En effet, l'ensemble des entretiens s'est déroulé quatre mois après l'annonce par l'Etat de la prescription d'un PPRI de submersion marine et la présentation des cartes des aléas sur le territoire du Bassin de Thau. Ainsi, les discours étaient parfois plus acerbes qu'ils n'auraient été après une période plus importante entre l'évènement et ces entretiens. La notion de "crise" dans la politique locale a permis à certains interviewés de se confier ou d'adopter un discours moins "édulcoré". Cette

période, à priori délicate, s'est révélée être riche d'enseignements, les comportements des uns et des autres étant généralement plus marqués pendant ce type de période. De plus, la période délicate a contribué à réduire partiellement le "politiquement correcte" que nous aurions pu rencontrer habituellement. Nous ne sommes pas dans une gestion de crise, mais dans une période conflictuelle entre acteurs.

Le nombre conséquent d'entretiens réalisés tient compte, d'une part de "l'effet réseau", d'autre part, de la satisfaction aux critères de saturation théorique et sémantique de la recherche.

Le Tableau 19, ci-dessous (en page 93) énumère par ordre chronologique la liste des entretiens réalisés au cours de cette recherche.

**Tableau 19 : Liste chronologique des entretiens semi-directifs effectués**

| N° | Fonction  | Institutions                               | Date           |
|----|---|--|----------------|
| 1  | Habitant 1  | Frontignan la Peyrade                      | 8 janvier 2009 |
| 2  | Habitant 2  | Frontignan la Peyrade                      | 2 mars 2009    |
| 3  | Directeur des services voiries  | Mairie de Frontignan la Peyrade            | 30 mars 2009   |
| 4  | Responsable du Service Interministériel de la Défense et de la Protection Civiles (SIDPC) | Préfecture de l'Hérault                    | 02 avril 2009  |
| 5  | Stagiaire master gestion de crise du SIDPC  | Préfecture de l'Hérault                    | 02 avril 2009  |
| 6  | Responsable de l'unité risques  | DDE de l'Hérault                           | 14 avril 2009  |
| 7  | Première adjointe au maire déléguée à l'aménagement du territoire et aux grands projets   | Mairie de Frontignan la Peyrade            | 15 avril 2009  |
| 8  | Chef de service voirie  | Mairie de Frontignan la Peyrade            | 16 avril 2009  |
| 9  | Capitaine des pompiers  | Centre de Secours de Frontignan la Peyrade | 17 avril 2009  |
| 10 | Habitant 3  | Habitant de Frontignan la Peyrade          | 4 mai 2010     |
| 11 | Directrice Générale des Services Techniques (DGST)  | Mairie de Frontignan la Peyrade            | 14 mai 2009    |
| 12 | Directrice Générale des Services Adjointe (DGSA) aux grands projets                       | Mairie de Frontignan la Peyrade            | 14 mai 2009    |
| 13 | Chef de service espaces naturels  | Thau Agglo                                 | 15 mai 2009    |
| 14 | Chef de service hygiène et sécurité   | Mairie de Sète                             | 8 juin 2009    |
| 15 | Chargé d'études inondations - direction de l'environnement                                | Région Languedoc-Roussillon                | 10 juin 2009   |
| 16 | Responsable de l'observatoire des risques naturels en Languedoc-Roussillon                | Région Languedoc-Roussillon                | 10 juin 2009   |
| 17 | Commandant chef de service prévision  | SDIS 34 Vailhauqués                        | 12 juin 2009   |
| 18 | Lieutenant responsable du service CTA - CODIS   | SDIS 34 Vailhauqués                        | 12 juin 2009   |
| 19 | Colonel Directeur du SDIS 34  | SDIS 34 Vailhauqués                        | 12 juin 2009   |

| N° | Fonction   | Institutions   | Date              |
|----|--|--|-------------------|
| 20 | Adjoint au maire délégué à l'hygiène, sécurité civile et risques majeurs | Mairie de Sète   | 15 juin 2009      |
| 21 | Maire de Frontignan  | Mairie de Frontignan la Peyrade                        | 24 juillet 2009   |
| 22 | Maire de Sète  | Mairie de Sète   | 28 juillet 2009   |
| 23 | Chef de service risques naturels   | Syndicat Mixte du Bassin de Thau                       | 28 juillet 2009   |
| 24 | Chef de service planification  | Agence de l'eau délégation de Montpellier              | 30 juillet 2009   |
| 25 | Chargé de prévention des risques naturels                                | DIREN Languedoc-Roussillon                             | 31 juillet 2009   |
| 26 | Chargée des risques naturels, milieux aquatiques et gestion de l'eau     | DIREN Languedoc-Roussillon                             | 31 juillet 2009   |
| 27 | Chef de service Gestion globale eau et structures associées PEE - DEMA   | Conseil Général de l'Hérault                           | 31 août 2009      |
| 28 | Directeur du Syndicat mixte  | Syndicat Mixte de la vallée de l'Orb                   | 09 septembre 2009 |
| 29 | Directeur du Syndicat  | Directeur du Syndicat Béziers la Mer                   | 09 septembre 2009 |
| 30 | Maire de Marseillan  | Mairie de Marseillan                                   | 09 septembre 2009 |
| 30 | Directrice du Syndicat mixte   | Syndicat Mixte des Etangs Littoraux (SIEL)             | 10 septembre 2009 |
| 31 | Adjoint au maire délégué à l'urbanisme et aux travaux publics            | Mairie de Balaruc-les-Bains                            | 30 septembre 2009 |
| 33 | Directeur de l'urbanisme et des risques                                  | Mairie de Balaruc-les-Bains                            | 30 septembre 2009 |
| 34 | Directeur de l'agence d'urbanisme  | Communauté des Communes du Nord Bassin de Thau (CCNBT) | 2 octobre 2009    |
| 35 | Président d'association  | Association des riverains de Frontignan plage          | 08 octobre 2009   |
| 36 | Directrice de projet   | Bureau d'étude Egis Eau, agence de Montpellier         | 02 novembre 2009  |
| 37 | Directeur Général des Services (DGS)                                     | Mairie de Frontignan la Peyrade                        | 09 novembre 2009  |

### 3.2.4. Justification des choix opérés concernant les personnes interrogées

Selon les différentes études hydrologiques qui ont été menées sur le bassin versant du Bassin de Thau et le projet pour le territoire de Thau effectué par le Syndicat Mixte du Bassin de Thau, nous constatons des milieux lagunaires et marins particulièrement sensibilisés sur trois communes qui sont Frontignan, Sète et Marseillan. Celles-ci sont identifiées comme ayant des territoires soumis aux problématiques des masses d'eau et au risque de submersion marine. Aussi, nous choisissons d'interroger des acteurs des communes du bassin versant du Bassin de Thau impactées par le PPRI/Sm et en particulier celles soumises directement au risque de submersion marine.

Dans l'ordre d'identification, nous avons donc pu créer le groupe des élus locaux, premiers sollicités sur la prise de décision et soumis à de fortes responsabilités. Maires, adjoints et conseillers

municipaux, élus par les citoyens, sont identifiés comme responsables majeurs lors d'évènements particuliers sur la commune. Dans le cadre de cette recherche, l'échantillon des décideurs locaux est construit comme indiqué dans le Tableau 20, ci-dessous (en page 95).

**Tableau 20 : L'échantillon des décideurs locaux**

| Fonction               | Institution   |
|------------------------|---|
| Maire                  | Maire de Frontignan la Peyrade.<br>Président de Thau Agglo (ex-CABT).   |
|                        | Maire de Sète.<br>Président du Syndicat Mixte du Bassin de Thau.  |
|                        | Maire de Marseillan.  |
| Elu adjoint et délégué | Première adjointe au maire déléguée à l'aménagement du territoire et aux grands projets. Mairie de Frontignan la Peyrade. |
|                        | Adjoint au maire délégué à l'hygiène, sécurité civile et risques majeurs. Mairie de Sète.                                 |
|                        | Adjoint au maire délégué à l'urbanisme et aux travaux publics. Mairie de Balaruc-les-Bains.                               |

Les fondements juridiques de l'intervention du maire, en matière de sécurité civile sont anciens, puisqu'ils remontent, pour l'essentiel, à la loi municipale de 1884 et n'ont pas fait l'objet depuis de réformes essentielles dans les textes. Ces textes de base sont notamment les articles L.2211-1<sup>121</sup>, L.2212-2, L.2212-4<sup>122</sup> et L.2215-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ces articles soulignent l'importance du rôle du maire dans la sécurité civile ainsi que la responsabilité de police en matière de sécurité civile pour les décideurs publics.

Les élus locaux sont aussi responsables devant les tiers de leur commune et prennent des décisions en matière de gestion des risques dans l'intérêt et pour une meilleure sécurité de la population.

La Loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité a créé les outils nécessaires au maire dans son rôle de partenaire majeur de la gestion d'un évènement de sécurité civile. Parmi ces outils, l'institution du Plan Communal de Sauvegarde (P.C.S.) a vocation à organiser la mobilisation de cette réponse de proximité, traduisant l'engagement de tous et une culture partagée de la sécurité.

Outre leurs obligations, les élus locaux sont impliqués dans la vie du territoire et dans les faits qui s'y déroulent. D'après Tricot A. (2008), « *les usages du risque s'accordent avec des observations empiriques. Outre l'obligation légale qui incombe à l' élu dans son devoir de sécurité, il n'est pas rare que ce dernier, tout comme quelques habitants de la commune, se retrouve sur "le terrain" lorsqu'il pleut. Ainsi une forme de surveillance informelle s'exerce* ». Nous retrouvons cela dans nos entretiens avec les élus.

<sup>121</sup> Article L2211-1 (Modifié par Loi 2007-297 2007-03-05 art. 1 1° J.O.R.F. 7 mars 2007) « *Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance, sauf application des dispositions des articles 17 à 22 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile* ».

<sup>122</sup> Article L2212-4 (Créé par Loi 96-142 1996-02-21 J.O.R.F. 24 février 1996) « *En cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites* ».

Ces élus locaux sont plébiscités pour diriger des structures et des organisations publiques. Ils sont épaulés par des "*cadres territoriaux*" ayant pour objectif d'apporter leurs connaissances et leurs expertises afin de les aider lors des prises de décision.

Nous parlons de "*cadres*" mais ce terme impose des précisions terminologiques. L'objectif ici n'est pas de développer une littérature sur la Gestion des Ressources Humaines (GRH) du secteur public ou de rentrer dans les grands débats des linguistes ou des sociologues ayant travaillé sur ce thème, mais nous devons préciser le rôle de ces agents publics pour comprendre le choix dans l'échantillon.

Le cadre territorial a vu ses missions se modifier avec celles des collectivités territoriales dans lesquelles il exerce. Ainsi, comme l'a montré l'économiste Du Tertre C. (2007), les missions des collectivités territoriales ont évolué, et avec elles, la nature du travail du cadre. Auparavant, leurs activités étaient principalement réglementaires (conception et application de règles) et liées à la dotation en facteurs (subventions, réduction de charges...); à présent, les missions des collectivités territoriales se sont déplacées vers l'animation et la mise en réseau d'acteurs sur le territoire.

Le mot "*cadre*" désigne un statut, tandis que celui d'"encadrant" désigne un rôle. Ainsi, le psychologue du travail Clot Y. (1999) décrit le travail d'encadrement comme une "*activité au carré*" dans la mesure où elle consiste à agir sur l'activité d'autrui. La sociologue Brunel V. (2007) signale que les « *cadres encadrant non pas des équipes mais des projets, ou encore ceux qui élaborent des dispositifs de gestion, contribuent également au travail de cadrage de l'activité d'autrui* ».

Le terme de "*cadre*" de la fonction publique est ici envisagé comme celui de gestionnaire de projets liés à la gestion du risque.

Jeannot G. (2005) a montré comment l'évolution de la production vers le service et l'amélioration de la relation aux usagers, ainsi que la montée du travail en transversalité et en partenariat, expliquaient en partie ce sentiment de "*métier flou*" ressenti par les cadres de la fonction publique. L'activité dans ces "*métiers flous*" est souvent "cadrée" (ou plutôt "non cadrée") au départ par des injonctions globales, larges, et parfois un peu contradictoires : « *faites du développement social* », « *participez au développement durable* », « *faites de l'économie solidaire* ». L'émergence de ces métiers flous est donc, selon Jeannot G. (2005), le symptôme d'une mutation de la relation à l'efficacité :

- « *L'action publique territoriale s'institutionnalise autour de problèmes et non plus d'équipements, problèmes dont la résolution suppose une collaboration ad-hoc en situation des différents acteurs concernés.*
- *Le service s'ajuste au plus près de la personne,*
- *Le droit se "managérialise" : il intègre des objectifs de résultat (arriver à tel niveau de dépollution), il évolue vers le droit des faits, lequel demande un travail d'interprétation ("personne seule" plutôt que "célibataire")* » (Jeannot G., 2005).

Ceci étant, Jeannot G. énonce un phénomène bien plus important, « *les cadres vont bien au-delà d'une simple application dont ils ont la charge. Ils semblent reconstruire l'action publique à la base en tirant parti des ressources diverses comme s'ils prenaient eux-mêmes en charge les problèmes* ». Ainsi, l'auteur souligne cette forme d'investissement dans l'action entre autres dans le domaine environnemental et celui de la gestion des risques.

Cette prise en charge des problèmes rend le métier "flou" pour celui qui souhaite expliquer ce qu'il fait. En intégrant ce secteur des collectivités territoriales, nous identifions au mieux les interlocuteurs



et leur rôle. Le choix qui a été fait est d'interroger les responsables de services de gestion des risques, de sécurité civile ou d'hygiène et sécurité.

Nous observons dès le début de cette recherche, qu'une forte hétérogénéité existe dans l'appellation des services communaux s'occupant des missions de gestion des risques. Celle-ci est portée par des services et des directions choisis par les décideurs publics. Rattaché aux directeurs généraux de services, à la police municipale, aux bâtiments communaux, à l'hygiène et à la sécurité civile, la difficulté à placer ce service est à l'image de la difficulté de l'homme à comprendre la notion de risque. Ainsi, dans le Tableau 21, ci-dessous (en page 97), nous visualisons les diverses fonctions représentées dans nos échantillons "élus" et "fonctionnaires territoriaux".

**Tableau 21 : Les fonctions représentées dans l'échantillon « Collectivités Territoriales - Mairies »**

| Fonction    | Intitulé spécifique à chaque commune   | Entretiens |
|-------------|--|------------|
| Elus        | Maire  | 3          |
|             | Première adjointe au maire, déléguée à l'aménagement du territoire et aux grands projets.                  | 1          |
|             | Adjoint au maire délégué à l'urbanisme et aux travaux publics.   | 1          |
|             | Adjoint au maire délégué à l'hygiène, sécurité civile et risques majeurs                                   | 1          |
| Techniciens | Directeur Général des Services (DGS)   | 1          |
|             | Directeur Général des Services Adjoint (DGSA) et Directrice de l'urbanisme et de l'aménagement de la ville | 1          |
|             | Directrice Générale des Services Techniques  | 1          |
|             | Directeur des Espaces Publics et de l'Environnement  | 1          |
|             | Directrice de la protection civile, de l'hygiène et de la salubrité  | 1          |
|             | Directeur du service Urbanisme et risques  | 1          |
|             | Chef de service voirie   | 1          |

Mais, le trouble ne se trouve pas seulement dans le choix de la direction de rattachement. Nous constatons, par ailleurs, des choix très divers dans l'attribution ou pas d'un élu aux risques. Faut-il un conseiller municipal au risque ? L'élu à l'urbanisme ou aux bâtiments communaux ne peut-il pas prendre en charge cette problématique, ou bien l'élu à la sécurité civile ? Ou ce domaine de responsabilité n'incombe-t-il pas directement au maire ? La responsabilité de ce dernier, maintes fois reprise dans les textes législatifs, peut justifier sans doute le choix de certains maires d'être le seul élu en charge de ces dossiers si délicats.

C'est ainsi que dans la partie empirique de cette recherche, nous retrouvons une forte diversité dans les fonctions du panel d'échantillon. La gestion des risques est parfois un volet d'une délégation à multiples fonctions comme l'explique un élu communal aux risques majeurs qui identifie sa délégation de manière suivante :

« Je suis élu à la mairie de Sète et mes délégations sont : j'ai tout ce qui est délégation sur tout ce qui est hygiène, sécurité civile, risques majeurs, police municipale, tout ce qui est sécurité, vidéo protection, et après tout ce qui est aussi on va dire [...] au niveau sécurité personnelle de la mairie, comité de sécurité [...] » (Adjoint au maire délégué à l'hygiène, sécurité civile et risques majeurs, Mairie de Sète, 2009)

A l'opposé, un maire fait savoir que l'importance de cette mission est telle, qu'il est souhaitable que le maire soit informé de l'ensemble des dossiers sur ce domaine :

*« Et en plus, dans la mesure où la gestion des risques naturels nécessite la convergence d'un très grand nombre d'informations venant de services divers et d'administrations diverses au delà de l'administration communale, le maire est sans aucun doute le mieux placé en tant que point de convergence de toutes ces informations pour gérer cela. Mais même, si ici nous n'avons pas d' élu, à proprement parler, délégué à la gestion de ces risques, c'est ma première adjointe qui par ailleurs, est déléguée à l'urbanisme, aux travaux et aux grands projets, qui dans le quotidien et dans la réalité des faits de notre équipe municipale, est en charge de ce dossier. » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)*

Nous pouvons, par conséquent, souligner la difficulté pour les élus locaux à mettre un nom et un titre en face de la fonction "chargé(e) aux risques". Il est d'autant plus difficile que dans toutes les collectivités territoriales, nous n'aurons aucun problème à identifier l' élu chargé à l'urbanisme ou aux affaires sociales, car ce sont des domaines abordés par l'ensemble de ces structures. Mais, pour le risque, bien que chaque territoire soit soumis à des risques de plus ou moins grande ampleur, l'identification d'un interlocuteur clairement défini n'est pas toujours une évidence. L'hypothèse émise serait alors que le maire est la personne idoine pour ce dossier d'une haute importance et que lui seul peut endosser ce rôle.

Cette hypothèse peut être confirmée d'après nos entretiens par la convergence des propos. En effet, 100 % des interviewés citent le maire comme « *principal responsable en cas de risque majeur* » et en cas de « *prise de décision dans ce domaine* ». Ci-dessous, deux extraits illustrant l'importance de ce rôle :

*« [...] parce qu'il y a une prise de décision et puis, on sait très bien que tout est sous la responsabilité du maire. Juridiquement, ce sera toujours sous la responsabilité du maire... » (Elue première adjointe au maire, déléguée à l'aménagement du territoire et aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)*

*« Au sein de la commune, en ce qui concerne les risques naturels, le maire, bien sûr, étant le responsable général de ce qu'il peut se faire sur sa ville, est au courant et prend part aux principales décisions. [...] Le maire est, sans aucun doute, le mieux placé en tant que point de convergence de toutes ces informations pour gérer cela. » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)*

Cette difficulté de trouver l'interlocuteur en matière de risques pour les élus se retrouve aussi chez les techniciens territoriaux. Ainsi, l'étude des organigrammes des communes a permis de souligner que, selon la commune, la fonction de chargée de mission gestion des risques, ou tout simplement le service responsable des risques, n'est pas clairement identifié. Le constat peut être fait d'une nébuleuse dans le domaine de la gestion des risques sur les fonctions et les titres des personnes en charge de ces dossiers mais aussi de leurs services ou de la direction d'appartenance.

Dans ce contexte, le panel des fonctionnaires territoriaux a été constitué en interviewant des agents des différentes échelles de décision en gestion des risques. Ainsi, outre les mairies, premières concernées par la problématique, à des échelons de décision différents, nous souhaitons avoir le point de vue du département, de la région, des syndicats mixtes de bassin versants et des communautés d'agglomération. La diversité des institutions implique aussi une diversité dans les postes des agents rencontrés et dans les directions d'appartenance de ces derniers, comme visualisé

dans le Tableau 21, ci-dessus (en page 97), sur les diverses fonctions représentées dans nos échantillons interviewés "élus" et "fonctionnaires territoriaux".

En parallèle à l'échantillon des agents territoriaux, nous identifions un groupe relativement présent depuis le début, celui des agents de l'Etat. Ainsi, la présence des services de l'Etat dans ce dossier est très importante. La loi n°2004-811 du 1<sup>er</sup> août 2004 de modernisation de sécurité civile fixe le citoyen au cœur de sa sécurité, mais instaure, par ailleurs, le rôle du maire coordinateur des actions locales par la mise en œuvre d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) et le rôle du préfet devant impulser et réaliser les Plans de Prévention des Risques Naturels prévisibles (PPRN).

Tous les services de l'Etat sont donc sollicités pour avancer sur ces dossiers anxiogènes et conflictuels.

Mais, la structuration des services déconcentrés de l'Etat pose un problème de lisibilité pour l'interlocuteur à aborder. La problématique de la dispersion des compétences et des interlocuteurs au sein des services de l'Etat est clairement identifiée dans le discours des agents des collectivités territoriales et des élus.

*« [...] Enfin, je peux vous en parler de façon beaucoup plus technique si vous le voulez, mais aujourd'hui, vous prenez cinq services de l'Etat, chacun y va de son raisonnement et vous faites l'amalgame, il est impossible à réaliser, impossible. Il y a un service qui vous dit, vu qu'il y a tel risque sur la base d'une doctrine, qui peut être discutée, quand même, et que notre modélisation pourra emmener à discuter, et bien, on arrête d'urbaniser telle ville ; et un autre service qui vous dit que sur la base de tel autre élément, il n'est pas question d'aller sur ce secteur là, mais c'est pas le même, et un autre service qui vous dit qu'il ne faut pas aller là parce que la terre agricole est bonne et au final on oublie qu'il y a quand même des populations qui augmentent. Donc là, il y a bien, à un moment ou à un autre, la nécessité de pondérer tout cela pour se dire, bon, parmi tous ces endroits dont aucun n'est parfait, sur lequel est ce que l'on va quoi ? [...] » (Ingénieur territorial chargé du SCOT, SMBT, 2009)*

En effet, leurs expériences sur cette problématique au quotidien leur donnent une analyse du terrain primordiale pour la compréhension des relations inter-organisationnelles. Face à ces incompréhensions et à sa volonté de montrer le dysfonctionnement réel, Taillade J.J. (2009)<sup>123</sup> a étudié les organigrammes étatiques pour comprendre cette cacophonie. Il a alors montré que, pour un même dossier concernant la gestion de l'eau, il y avait une multitude de services de l'Etat concernés et, qu'à l'intérieur d'une même direction, en l'occurrence la Direction Départementale de l'Équipement (DDE)<sup>124</sup>, il y avait deux sous-services qui donnaient leur avis mais qui ne se concertaient pas.

*« [...] Donc, c'est ni plus ni moins ce que l'on fait ici, c'est-à-dire essayer de bien coordonner les outils de planification sur un territoire. Alors, on demandera de plus en plus aux collectivités de le faire, mais l'Etat aujourd'hui, n'est pas en situation de le faire parce que ses différents services ne fonctionnent pas forcément de manière intégrée [...]. » (Ingénieur territorial chargé du SCOT, SMBT, 2009)*

*« [...] Donc, après avoir présenté deux fois [ce power point] dans des séminaires, monsieur Milcamps, l'ancien sous-préfet du littoral, a fait signer un courrier au préfet qui demandait à chacun de ses directeurs de désigner une personne d'assez haut niveau dans l'organigramme capable d'assurer la*

<sup>123</sup> Taillade J.J. (2009), Ingénieur territorial chargé du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) du Syndicat Mixte du Bassin de Thau.

<sup>124</sup> Devenue DREAL depuis le 01 janvier 2010.

*transversalité dans son administration sur le Bassin de Thau qui était un site pilote en matière de gestion intégrée.* » (Ingénieur territorial chargé du SCOT, SMBT, 2009)

L'identification de cette dispersion, dès la phase d'observation du terrain, a permis de mettre en place une méthode de choix de l'échantillon. En effet, le choix du panel d'interviewés s'est fait selon les personnes clés en lien avec la mise en œuvre du PPRI/Sm sur ce même bassin. La recherche-action, effectuée sur ce terrain, nous a permis d'identifier les interlocuteurs majeurs sur ce territoire. Ainsi, nous avons procédé aux entretiens du directeur de cabinet du Préfet de l'Hérault et les directeurs des services étatiques en charge du dossier PPRI/Sm Bassin de Thau. Puis, dans un deuxième temps, l'approche de "co-optation" par réseau nous a permis de consolider et de valider l'échantillon par recoupements. En effet, à la fin de chaque entretien, nous avons demandé : "A votre avis, quelles personnes devrais-je rencontrer sur ce sujet ?". Après une vingtaine d'entretiens, les mêmes noms étaient cités, ce qui permet, entre autres, une validation interne du panel.

L'échantillon des interlocuteurs des services de l'Etat est détaillé dans le Tableau 22, ci-dessous (en page 100).

**Tableau 22 : Les fonctions représentées dans l'échantillon « Etat »**

| Direction   | Intitulé spécifique à chaque commune   | Entretiens |
|---|--|------------|
| Préfecture de l'Hérault et de la Région Languedoc-Roussillon        | Responsable du Service Interministériel de Défense et de Protection Civile (SIDPC) | 1          |
|   | Stagiaire master gestion de crise du SIDPC   | 1          |
| Direction Départementale de l'Équipement (DDE) de l'Hérault         | Responsable de l'unité risques   | 1          |
| Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) Languedoc-Roussillon | Chargé de prévention des risques naturels  | 1          |
|   | Chargée des risques naturels, milieux aquatiques et gestion de l'eau               | 1          |

La réalisation de ces entretiens individuels ou collectifs, l'observation des échanges et des réunions de travail entre les services de l'Etat et des collectivités territoriales, le travail de recherche-action sur le terrain, la participation aux réunions et l'implication dans le projet du PPRI/Sm du Bassin de Thau ont permis de diversifier les sources de cette recherche.

Ces différentes observations, en situation individuelle ou collective, ont été complétées par la lecture et l'analyse de rapports et de documents techniques reflétant la doctrine de l'Etat français en matière de risque d'inondation, ainsi que des documents et comptes rendus d'échanges et de réflexion des collectivités territoriales. Les données primaires et secondaires sont essentielles pour la compréhension du terrain et de l'environnement dans lequel le chercheur évolue.

« Toute société a une histoire (Miquel, 1991), la plupart des événements laisse une trace dans la conscience des personnes qui les ont vécus dans les écrits » (Wacheux F., 1996).

L'auteur démontre l'importance de la structuration de l'information éparse au travers de l'analyse des documents et des archives, pour aboutir à un résultat utilisable pour le chercheur.

D'après Wacheux F. (1996), l'accès à l'information est primordial dans le travail de recherche car la documentation a pour finalité la compréhension et la validation comme l'indique le Tableau 23, ci-dessous (en page 101).

**Tableau 23 : Fonction de la documentation et des archives**

| Finalité      | Objectifs  |
|---------------|--|
| Compréhension | Chercher dans le passé ce qui explique le présent.<br>Comparer le présent et le passé.<br>Raconter une période révolue pour la comprendre.           |
| Validation    | Comprendre un discours par rapport à des faits.<br>Générer un questionnement précis aux acteurs.<br>Triangler les données (discours et observations) |

Source : Adapté de Wacheux F., p. 220, 1996.

### 3.2.5. Le recueil des données primaires et secondaires

Le recueil des données primaires est réalisé au travers d'entretiens individuels auprès d'un panel d'acteurs locaux du bassin versant du Bassin de Thau.

Pour cela, la création de guides d'entretiens a été nécessaire. Ceux-ci sont spécifiques aux fonctions administratives de l'interlocuteur interviewé. Ainsi, nous prenons en compte quatre grandes catégories :

- les décideurs locaux : les élus
- les fonctionnaires territoriaux : commune, intercommunalité, département, région.
- les fonctionnaires d'Etat : Préfecture, DDE, DIREN.
- autres parties prenantes : pompiers, association de riverains, riverains, bureau d'études.

L'analyse documentaire, ou le travail sur les archives, s'évertue à proposer les « *relations déterminantes du contexte (mécanismes économiques, rapports sociaux) sans être empreints des intentions et des perceptions des acteurs actuels* » (Wacheux F., 1996).

A partir de différentes sources, le chercheur code, structure et enregistre avant d'interpréter par un processus d'analyse classique. Une classification des sources documentaires a été établie par cet auteur (cf. le Tableau 24, en page 101).

**Tableau 24 : Sources de documentation et d'archives**

| Origine                  | Catégorie         | Provenance  |
|--------------------------|-------------------|---|
| Interne à l'organisation | Organisationnelle | Compte rendu de réunion, contrat, document de formation, journal interne, note de services, rapport, audit interne, ... |
|                          | Personnelle       | Agenda, notes de réunion, mémo, lettre, travail préparatoire, réflexion personnelle, ...                                |
| Externe à l'organisation | Juridique         | Loi et règlement, décret, procès, convention collective, ...  |
|                          | Journalistique    | Journal professionnel, interview et discours du dirigeant, annonce, ...   |
|                          | Administrative    | Rapport officiel, suivi administrations, contrôle et audit externe, ...   |

Source : Wacheux F., p. 222, 1996.

Cette nomenclature est utilisée par le chercheur pour classer les documents utilisés dans cette recherche. L'ensemble des données secondaires étudiées est classé dans le Tableau 25, ci-dessous (en page 103).

**Tableau 25 : Proposition d'une grille de lecture des données secondaires collectées**

| Origine                  | Catégorie         | Provenance   |
|--------------------------|-------------------|--|
| Interne à l'organisation | Organisationnelle | « Plan de Prévention des Risques d'Inondation sur le Bassin de Thau » du 28 novembre 2008.   |
|                          |                   | Plans Locaux d'Urbanismes des communes du Bassin de Thau   |
|                          |                   | « Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin versant de l'Etang de Thau », mai 2009.  |
|                          |                   | Plan Communal de Sauvegarde de Frontignan la Peyrade.  |
|                          |                   | Courrier de réponse des maires du SMBT au Préfet de la région Languedoc-Roussillon en date du 21 janvier 2009 relatif à l'élaboration du PPRI.   |
|                          |                   | Compte rendu de la réunion des élus du Bassin de Thau sur l'aménagement du territoire littoral du 28 novembre 2008, Thau Agglo.  |
|                          |                   | Compte rendu et participation à la réunion de la Commission Locale de l'Eau du bassin versant de la lagune de Thau, 18 juin 2009, à l'Ecosite de Mèze (34).  |
|                          |                   | Compte rendu et participation à la réunion sur le « bilan de 2008 du contrat qualité de l'eau sur le bassin versant du Bassin de Thau : Réseau du Suivi Lagunaire », Ifremer, Cepralmar, Région LR, Département de l'Hérault, SMBT, 06 novembre 2009, Villeveyrac (34).  |
|                          |                   | Réunion avec les services de Météo France (M. Ginioux), le 26 novembre 2009, services techniques mairie de Frontignan (34).  |
|                          |                   | Réunion avec les cadres territoriaux pour la gestion de crise en cas d'inondation, (octobre 2009), mairie de Frontignan (34).  |
|                          |                   | Réunion avec des prestataires de services sur les systèmes d'alerte à la population (Gedicom, Via Appel, Industriel II) janvier 2009, services techniques mairie de Frontignan (34).   |
|                          |                   | Réunion « Présentation du PPRI par les services de la DREAL », présents DREAL, mairie de Frontignan, élus et techniciens, 21 janvier 2010, mairie de Frontignan (34).  |
|                          |                   | Réunion « Conférence d'échange et de communication sur la gestion du trait de côte et la submersion marine », 18 mai 2010, amphithéâtre du phare de la Méditerranée, Palavas.  |
|                          | Personnelle       | Formation CNFPT :<br>« Les risques technologiques et naturels majeurs », 16 au 18 septembre 2009, CNFPT PACA et IRMA, La Garde (83).<br>« Inondation : prévention et gestion des crises », 06 au 07 octobre 2009, ENACT de Montpellier, Montpellier (34).<br>« L'élaboration d'un plan communal de sauvegarde », 13 au 15 octobre 2009, CNFPT PACA et IRMA, La Garde (83). |
|                          |                   | Journées d'information sur l'appel à Projets 2009 du programme ANR « Risques Naturels » : Compréhension et maîtrise, 9 mars 2009, Aix-en-Provence (13).  |
|                          |                   | Colloque National MEEDAT / CEMAGREF, « Risque Inondation : Quels défis pour la recherche en appui à l'action publique », 4 et 5 juin 2009, Lyon (69).  |
|                          |                   | Colloque « Les inondations en Languedoc-Roussillon », 16 octobre 2009, Hôtel du département, Montpellier (34).   |
|                          |                   | Notes sur la réunion du 21 janvier 2010 « Présentation PPRI avec les services de la DREAL », mairie de Frontignan (34).  |

| Origine                  | Catégorie      | Provenance  |
|--------------------------|----------------|---|
| Externe à l'organisation | Juridique      | « Recommandations régionales pour la prescription de mesures de réduction de la vulnérabilité des biens existants au risque d'inondation dans les Plans de Prévention des Risques en région Languedoc-Roussillon », DIREN, juin 2006. |
|                          |                | « Guide d'élaboration des Plans de Prévention des Risques Submersion Marine en Languedoc-Roussillon », 2 octobre 2008.  |
|                          |                | « Mémento sur le Plan Communal de Sauvegarde », Direction de la défense et de la sécurité Civiles, novembre 2005.   |
|                          |                | « Projet de Plan de Prévention des Risques Naturels d'Inondation du bassin versant de l'étang de Thau - Règlement », remis le 21 janvier 2010 au maire de Frontignan.   |
|                          | Journalistique | « Programme National de Recherche sur les Zones Humides » : Cahier thématique « Les zones humides et l'eau », août 2003.  |
|                          |                | Bulletins d'information « Les lagunes vues du SIEL » réalisés par le Syndicat Mixte des Etangs Littoraux, 2007.   |
|                          |                | « Risques Infos : Vigilance et Alerte : se préparer en cas de crise », Institut des Risques Majeurs », bulletin de liaison n°21, septembre 2008.  |
|                          |                | Documents de sensibilisation au public : « Sous la mer, des territoires habités », Campagne Echo gestes de la région Languedoc-Roussillon, édition 2008.  |
|                          |                | « Risques Infos : L'organisation médicale des secours en cas de catastrophes », Institut des Risques Majeurs », bulletin de liaison n°22, avril 2009.   |
|                          |                | Extrait de La Gazette de Montpellier : « Montée du niveau de la mer : on se prépare au pire », du 03 au 09 décembre 2009.   |
|                          |                | Extrait de Midi Libre de Sète : « Si une tempête majeure frappait le Bassin de Thau. », exclusif la carte d'un Bassin de Thau sous les eaux, 03 mars 2010.  |
|                          |                | Extrait de La Gazette de Sète : « Tempête : faut-il avoir peur d'une inondation à Sète ? », 04 mars 2010.   |
|                          |                | Extrait de Midi Libre de Sète : « Inondations Mireval, Vic et Frontignan en cas de crue », 04 mars 2010.  |
|                          |                | Extrait de Midi Libre de Sète : « Risques : Cinquante hectares rendus inconstructibles », Frontignan, 05 mars 2010.   |
|                          | Administrative | « Document Départemental des Risques Majeurs de l'Hérault », 2006.  |
|                          |                | « Etude préalable au projet d'élaboration d'un plan de prévention des risques d'inondation du bassin versant de l'Etang de Thau » réalisée par Egis Eau, Direction Départementale de l'Equipement de l'Hérault, septembre 2008.       |
|                          |                | « Projet pour le territoire de Thau : Contribution au PADD du SCOT » réaliser par le groupement Alphaville et Creater, mars 2009.   |

Par ailleurs, nous réalisons un travail approfondi d'analyse de documents édités par les services de l'Etat sur la réglementation du projet de PPRN d'inondation par submersion marine du bassin versant de l'Etang de Thau, ainsi que de tous les documents parvenus aux collectivités territoriales concernées par ce plan au cours de l'instruction. De plus, nous avons mené une participation active au projet Coastance, ayant pour objectif de réfléchir à la mise en œuvre de stratégies d'actions régionales pour l'adaptation de la zone côtière aux changements climatiques, où la commune de Frontignan la Peyrade a été choisie comme territoire pilote français pour la composante « Impact du changement climatique en termes de risques côtiers ». Le choix de ce territoire pour ce projet corréle la notion de mise en œuvre du premier PPRI intégrant le risque de submersion marine (PPRI/Sm) en région Languedoc-Roussillon sur le bassin versant du Bassin de Thau. Ces éléments ajoutent une argumentation supplémentaire au choix effectué par le chercheur d'investiguer dans cette zone.



## Conclusion du chapitre 3 : La méthodologie de recherche

Dans un processus de recherche, la méthodologie permet la compréhension du contexte dans lequel l'étude est réalisée et quel en est son déroulement.

L'incertitude du phénomène étudié et la complexité du contexte ont justifié la mise en œuvre d'une stratégie méthodologique appropriée.

Tout d'abord, nous abordons le choix d'une recherche-action au sein du terrain de recherche. L'obtention d'un poste d'ingénieur en gestion des risques permet au chercheur d'aider à transformer le système à partir de sa propre réflexion. Ainsi, l'intégration dans le contexte territorial permet de développer une connaissance à partir d'observations et de retours d'expérience par le vécu. Une analyse qualitative nous semble une procédure idoine à une recherche axée et basée sur les pratiques managériales territoriales sur la gestion des risques. La problématique de nos travaux issue du terrain positionne celle-ci dans une épistémologie hybride de constructivisme modéré. Ainsi, l'utilisation de plusieurs méthodes pour croiser les points de vue, et un petit échantillon ne permettant pas la reproductibilité, se conjuguent au choix d'une méthode itérative justifiant l'intervention et l'implication du chercheur sur son lieu de recherche. La complexité des situations rencontrées sur le terrain au travers de la recherche-action suppose des allers-retours réguliers entre la pratique et la théorie, l'empirique et le conceptuel. La dimension individuelle et personnelle du processus de prise de décision et de la gestion de connaissances impose une méthode précautionneuse et adaptée au terrain. Bien que cette posture professionnelle permette un accès au terrain extrêmement riche et une entrée dans la complexité relationnelle inter-acteurs, les méthodologies d'intervention des sciences de gestion ne permettent pas une prise en compte totale des réalités du terrain. Par conséquent, nous choisissons la mise en œuvre d'une étude de cas imbriqués pour atténuer cette déficience.

Ainsi, au travers d'une étude de cas imbriqués situés sur le même bassin versant de prescription du PPRI/Sm, nous réalisons une série d'entretiens semi-directifs auprès d'élus locaux, de fonctionnaires d'Etat et territoriaux, et de diverses parties prenantes (pompiers, agence de l'eau, bureau d'étude, associations de riverains, habitants).

Ces entretiens ont pour objectifs de permettre aux acteurs de s'exprimer sur leurs expériences dans le domaine de la gestion des risques et sur leur analyse de la situation concernant le PPRI/Sm en cours d'élaboration.

Pour cela, nous basons nos interviews sur un ensemble de questions guides laissant la liberté aux personnes d'exposer leurs idées. Cette méthodologie permet de reconstituer les expériences des acteurs, d'analyser les systèmes de relations et les dysfonctionnements des organisations.

Ces derniers éléments sont essentiels dans notre étude. En effet, le recueil des données est mené quelques mois après que les autorités étatiques ont annoncé la prescription du PPRI/Sm, et présenter les cartes des aléas sur le territoire du Bassin de Thau. Dans ce contexte de tension, les discours étaient parfois plus virulents qu'ils n'auraient été après que l'événement se soit estompé.

Ensuite, nous expliquons les choix réalisés pour effectuer les 37 entretiens semi-directifs, représentant environ 42h d'enregistrements. Le contenu de ces derniers sera la base pour l'analyse qualitative pratiquée.

Enfin, nous soulignons la réalisation d'une analyse qualitative catégorielle "hybride", dans la mesure où elle mobilise autant la théorie que l'empirique. Ainsi, les grilles d'analyse seront construites par méthode itérative avec des catégories issues de la littérature et d'autres émergentes des entretiens du terrain.

Pour les résultats associés à cette étude, nous expliquons la mise en œuvre d'une méthodologie basée sur une analyse globale des groupes d'échantillons et par ailleurs d'une analyse plus détaillée sur chaque groupe identifié afin de visualiser les caractéristiques spécifiques. De plus, nous présentons l'ensemble des sources secondaires sur lesquelles nous nous appuyons au cours de cette recherche afin d'optimiser notre connaissance de la problématique.

## Synthèse de la Partie 1 : Thèmes spécifiques aux risques et méthodologie de recherche

Cette première partie est une entrée en matière permettant de poser les concepts scientifiques et méthodologiques liés à cette recherche.

En effet, nous avons dans un premier temps abordé la définition d'un risque et de sa classification en risque majeur. Aussi, nous rappelons les définitions des terminologies caractérisant les risques. Combinaison de l'aléa et des enjeux, les risques majeurs se réfèrent à la vulnérabilité d'un territoire qu'ils soient naturels ou technologiques. Dans le cadre de cette recherche, nous nous concentrons sur les risques naturels de type inondation, nous faisons la différenciation entre les types de risques d'inondation par ruissellement, par montée des eaux ou par submersion marine. Nous fixons notre attention sur cette dernière typologie, dont l'impact sur le littoral est manifeste, notamment au travers du phénomène d'érosion du trait de côte. Ce risque fait état d'une connaissance émergente et d'une incertitude liée aux multiples paramètres physiques (effets de la pression atmosphérique, vent, houle, marée astronomique, jet de rive) qui le composent. Les événements météorologiques de 2010 en termes de submersion marine ont apporté des éléments de connaissances complémentaires et de prises de conscience. La territorialisation du risque au niveau national montre l'étendue de la problématique et nous permet d'identifier le choix du territoire de recherche, le Bassin de Thau, fortement concerné par le risque de submersion marine.

Dans un deuxième temps, nous abordons le risque de la submersion marine au niveau de la Région Languedoc-Roussillon et plus particulièrement au niveau du Bassin de Thau. Territoire ayant subi une urbanisation à outrance dans un délai temporel court, le bassin versant du Bassin de Thau s'est vu prescrire par le préfet un Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine (PPRI/Sm). La territorialisation du risque impose une prise en compte locale du phénomène et une approche empirique pour la mise en œuvre de mesures sur le territoire. Néanmoins, nous mettons en exergue les enjeux locaux, liés aux pressions exogènes, dont les décisions d'aménagement du littoral doivent tenir compte. Les études scientifiques menées sur le terrain ont permis de développer des politiques de gestion du littoral sur lesquelles les décideurs publics peuvent s'appuyer dans leurs réflexions stratégiques à long terme.

Dans un troisième temps, nous développons la méthodologie que nous avons choisi de mettre en œuvre pour analyser ce terrain de recherche. Notre volonté de retranscrire une problématique de terrain au travers d'un filtre opérationnel et local a justifié du choix d'une méthodologie itérative et adductive. Ainsi, afin d'avoir une vision pragmatique des notions abordées ici, le chercheur a choisi d'approcher le terrain de recherche par une recherche-action. Cette méthode d'intégration du site permet de diminuer le biais du chercheur intervenant ponctuellement du fait de notre présence habituelle sur le terrain.

Pour consolider les ressentis de la recherche-action, une méthodologie d'étude de cas imbriqués a été développée sur le terrain au travers de 37 entretiens semi-directifs. Une analyse qualitative catégorielle de contenu permet de confirmer des résultats pressentis dans un premier temps.

Cette première partie, nous a permis d'approcher l'objet, le contexte et la méthodologie de cette recherche.

Après avoir posé ces éléments essentiels, nous abordons, à présent, la gestion de la connaissance dans l'élaboration d'un PPRI/Sm.

# Partie 2

## De la gestion de la connaissance à ses limites pour l'élaboration du PPRI/Sm

*« Sous l'avalanche ininterrompue d'informations insignifiantes, plus personne ne sait où puiser les informations intéressantes. »*

Bernard Werber  
Extrait de *La révolution des fourmis*

Introduction générale

Partie 1 : Thèmes spécifiques aux risques et méthodologie de recherche

**Partie 2 : De la gestion de la connaissance à ses limites pour l'élaboration du PPRI/Sm**

**Chapitre 1 : Des données aux savoirs**

**Chapitre 2 : De l'existant ... vers le souhaité pour l'élaboration du PPRI/Sm**

**Chapitre 3 : Les limites actuelles de l'élaboration du PPRI/Sm**

Partie 3 : Organisation(s) territoriale(s), acteurs et gestion de la connaissance autour de l'élaboration du PPRI/Sm

Conclusion générale

## Introduction

La réalisation des documents urbanistiques de gestion des risques est un processus de décision délibératif complexe. La difficulté intrinsèque du processus de décision est, notamment, d'identifier de quels données, informations, connaissances, savoirs, le décideur public a besoin pour faire un choix à un instant donné. Or, l'organisation, dans laquelle évoluent les acteurs de la décision, est un « *point de convergence et d'attraction d'un ensemble d'informations, d'acteurs et de polémiques de toutes sortes qui causent rapidement une sensation de surcharge d'informations chez les décideurs. Cette surcharge engendre vite un sentiment d'urgence et d'incertitude inconciliable avec la prise de décision* » (Roux-Dufort C., 2003). La gestion de l'information, et de la connaissance, est donc un outil fondamental pour le décideur.

La création de ces connaissances (Prusak L. et al. 2001), leur transfert (Argote L. et al., 2003) et leur analyse ont fait l'objet de nombreuses recherches aux résultats parfois divergents de la part d'auteurs en sciences de gestion. Au-delà de l'aspect optimal de l'information, de sa source ou de son statut, c'est l'utilisation qui en est faite qui s'avère essentielle. L'instrumentalisation de l'information agrégée à la gestion des risques peut inférer un caractère stratégique aux prises des décisions, d'autant que ce sujet révèle une forte sensibilité. Cette partie 2 a pour objectif d'étudier la gestion des connaissances dans l'élaboration d'un PPRI/Sm dans le dessein d'identifier les limites expliquant les difficultés rencontrées par les parties prenantes locales.

Afin de prendre conscience de l'importance de ces concepts, nous débutons cette partie par une revue de la littérature en la matière. Dans un discours quotidien, le profane ne fera pas dans son langage, la différence entre les termes "information" et "connaissance", usant volontiers de l'un pour l'autre sans aucun doute sur la compréhension de ses propos par le récepteur du message. Or, les experts des systèmes d'informations font ici des distinctions fondamentales. Dans ce but, nous faisons une synthèse des définitions existantes permettant de comprendre au mieux, par la suite, la théorie de la gestion des connaissances et des systèmes d'informations.

En effet, outre les notions de données, informations, connaissances et savoirs, nous souhaitons mettre en exergue l'importance des processus autour de ces notions et d'en connaître les caractéristiques.

Dans un second chapitre, nous nous attachons à identifier les données, les informations et les connaissances existantes au cœur de notre terrain de recherche. Puis, au travers des entretiens et de la recherche-action, nous faisons une approche comparative et critique de la connaissance existante utilisée dans l'élaboration du PPRI/Sm et de celle souhaitée dans ce document par les parties prenantes. Cette analyse a pour objectif de structurer et de cadrer le contexte dans lequel est élaboré un PPRI/Sm. Ce document d'urbanisme, basé sur les aléas du phénomène physique du risque de submersion marine, sur les enjeux et sur la vulnérabilité du territoire, mobilise de multiples sources de savoirs. Nous nous attelons à l'identification de ces éléments qui permettent aux services de l'Etat d'élaborer le PPRI/Sm.

Enfin, dans un dernier chapitre, nous établissons un constat des limites de l'existant en matière de gestion de la connaissance dans la gestion des risques. Pour cela, nous concentrons notre analyse sur le positionnement des savoirs "vernaculaires" face aux autres savoirs et connaissances. Par ailleurs,

nous étudions les caractéristiques du savoir "administratif" basé sur l'expertise et la connaissance des techniciens administratifs de terrain. De plus, dans le cadre de l'analyse émergente du terrain, nous considérons le phénomène de divergence de l'information dans le cadre de l'élaboration du PPRI/Sm. Ainsi, nous essayons de comprendre les modalités de la dispersion des connaissances et des informations sur les risques, qui représentent un écueil majeur pour l'ensemble des parties prenantes.



# Chapitre 1 : Des données aux savoirs

*« La connaissance est une navigation dans un océan d'incertitudes à travers des archipels de certitudes. »*

Edgar Morin

Extrait de *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*

Dans nos sociétés dites "post-industrielles", l'information occupe une place prépondérante. Porat M. (1976) a d'ailleurs montré depuis longtemps que plus de la moitié des emplois consistent à manipuler, à créer et à transmettre de l'information. Ce qui change, c'est à la fois la quantité de connaissances en circulation, et l'intensité de sa dynamique de production, de valorisation et de propagation.

De plus, *« aujourd'hui, plus nous savons et plus souvent nous découvrons combien nous ignorons »* nous dit Besnier J.-M. (2005). La connaissance pèse aujourd'hui dans la balance des "nouveaux pouvoirs" car les savoirs seront l'une des ressources essentielles de richesse et d'enjeu du XXI<sup>ème</sup> siècle, comme l'information et son support (le document) ont été les vecteurs fondamentaux de la société de l'information. Ainsi, selon Reix R. (2000), l'information est *« ce qui modifie notre vision du monde, qui réduit notre incertitude, c'est un renseignement »*.

La gestion des connaissances (en anglais "Knowledge Management") est *« l'ensemble des initiatives, des méthodes et des techniques permettant de percevoir, d'identifier, d'analyser, d'organiser, de mémoriser, et de partager des connaissances entre les membres des organisations, en particulier les savoirs créés par l'entreprise elle-même ou acquis de l'extérieur en vue d'atteindre l'objectif fixé »* (Miller F.P. et al., 2010). Ainsi, l'utilisation qui est faite de la connaissance par les individus de l'organisation est primordiale car ils ne doivent pas se limiter à la consommation d'informations brutes, ils doivent veiller aux usages des informations, ce qui signifie interprétation, structuration, capitalisation, et partage des connaissances.

L'importance des entités données, informations, connaissances et savoirs constituant l'essence même des stratégies en matière de gestion de la connaissance est soulignée par Fahey L. et Prusak L. (1998), en cela que *« si la connaissance n'est pas quelque chose qui est différente des données ou de l'information, alors il n'y a rien de neuf ou d'intéressant dans la gestion de la connaissance »*. Pourtant, beaucoup de dirigeants d'organisations ou d'institutions semblent *« peu disposés à distinguer les données et l'information d'une part, et la connaissance d'autre part ; et, d'une manière primordiale, ils semblent peu disposés à considérer les implications de ces distinctions »* (Fahey L. et Prusak L., 1998).

Nous commencerons donc, dans ce chapitre, par définir les concepts de données, informations, connaissances et savoirs dans leurs différentes dimensions. Les différentes définitions ainsi présentées, à défaut d'être exhaustives, représentent un panel globalement représentatif des études menées sur la gestion de la connaissance. Cela nous permettra ensuite de choisir celles auxquelles nous ferons référence dans notre analyse.

Enfin, nous aborderons les articulations existantes entre ces concepts en évoquant les systèmes de gestion de l'information et la connaissance.

## 1.1. La distinction sémantique et opérationnelle entre les notions de données, d'informations, de connaissances et de savoirs

La notion de connaissance suggère un sens très proche des notions de données et d'informations. Néanmoins, la littérature montre que ces trois notions sont sensiblement différentes (Davenport T.H., Prusak L., 2005 ; Gurteen D., 1998 ; Nguyen T.V., 2002). Ne pas identifier ces différences peut avoir de fortes conséquences en termes de gestion de la connaissance comme l'analysent Davenport T.H. et Prusak L. (2005). Sur le même principe, Gurteen D. (1998) utilise la métaphore de faire un gâteau pour illustrer cette différence : des constituants moléculaires du gâteau (*données*), à la liste des ingrédients (*l'information*), à la recette (la *connaissance explicite*), pouvant faire un bon gâteau à partir de la recette (la *connaissance tacite*).

L'état de l'art sur ces notions nous paraît incontournable pour les bases de cette recherche. Ainsi, à partir d'une étude des articles de recherche en matière de définitions des vocables "données", "informations", "connaissances" ou "savoirs", nous définissons ici ces notions au travers de leur sémantique et de leur rôle dans la gestion de l'information.

### 1.1.1. Les données

La littérature en management des connaissances aborde les notions de données, d'informations, de connaissances et de savoirs par des modèles de hiérarchisation (Berthelsen C., 2009) et d'enchaînement (Rossion F., 2008) positionnant les données à la base du système.

Toutefois, antérieurement au concept de données, la littérature aborde la notion de "document". Ainsi Frochot D. (2006) envisage le document comme un « *papier sur lequel sont consignées des informations. [...], un support d'information. Le document est avant tout un support. On peut le définir génériquement comme un objet porteur d'information. On échappera ainsi à la tyrannie du document papier. Car, il est bien d'autres supports. Ainsi, en est-il d'une carotte géologique (résultat d'un forage exploratoire) qui, elle aussi, est porteuse d'informations propres à être analysées et décryptées par des géologues* ».

Nous constatons le lien alors créé entre le support et son contenu<sup>125</sup>, c'est-à-dire le document et l'information et/ou les données. Le lien donnée-information est identifié clairement par les scientifiques contrairement au langage courant qui a une tendance à l'utilisation aléatoire.

Les données sont « *des matériaux bruts nécessaires pour la création de l'information* » (Bender S., Fish A., 2000). Elles sont des faits objectifs qui relatent un évènement, comme des observations simples, alors que l'information est une donnée (ou une série de données) qui a du sens (Davenport T. H., Prusak L., 1998 ; Drucker P., 2000 ; Fitchett J., 1998).

D'après Frochot D. (2006), l'exemple de la carotte géologique nous aide à comprendre qu'un document peut ne porter que des éléments propres à être identifiés comme porteurs d'informations significatives. En effet, cet extrait du sol va révéler des données qui, après analyse, vont donner du sens à celles-ci, ce qui s'appellera de l'information. Cette définition vaut pour tout document. Un

<sup>125</sup> Dans l'explication de Frochot D. sur la carotte géologique, l'utilisation du terme « information » dans son discours subit-il réellement une controverse sémantique ?

simple papier, porteur d'un texte, peut aussi s'analyser comme porteur de données (les signes alphabétiques) interprétables de manière à donner du sens: des mots du langage. Les signes sur le papier assemblés en mots sont décryptés par toute personne possédant les clefs: la capacité de lire et la maîtrise de la langue (et de l'alphabet) en question. Il est donc un intermédiaire entre document et information, la donnée. Ces données sont d'ordinaire si vite analysées et assimilées par le cerveau qu'on ne prend pas le temps de décomposer le processus. D'où la confusion de la vulgarisation des termes "données" et "informations" qui alternent aléatoirement dans le langage oral. Ainsi, nous relevons cette ambiguïté dans l'analyse qualitative des 37 entretiens réalisés. Nous constatons la difficulté pour les profanes à différencier dans leur discours ce qui relève de la notion de donnée de ce qui est de l'information. Cela se traduit dans leur discours par des hésitations, des balbutiements ou des interrogations sur l'utilisation de ces notions.

### 1.1.2. Les informations

Selon les chercheurs en sciences de l'information, l'information comporte un élément de sens, c'est une signification transmise à un être conscient par le moyen d'un message inscrit sur un support spatio-temporel. Cette inscription est faite grâce à un système de signes ("le langage") ; le signe étant un élément du langage qui associe un signifiant à un signifié (Le Coadic Y.F., 1994).

Dans le premier chapitre de son ouvrage, Le Coadic Y.F., un des principaux théoriciens français en sciences de l'information, parle de l'"objet information". Le premier paragraphe de ce chapitre mérite d'être cité au complet :

*« Le développement de la science de l'information a longtemps reposé sur des concepts ambigus, polyvalents, à la transparence trompeuse. Nous voulons parler des mots information, connaissance et communication. L'apparition de ces concepts ou maîtres mots n'était ni gratuite ni innocente. Elle visait à assurer, à travers un langage pseudo-scientifique qui se voulait commun, une certaine convergence de méthodes et de pensée, et finalement un pseudo-consensus. On espérait parvenir ainsi à une maîtrise parée de prestiges d'une science »* (Le Coadic Y.F., 1994, p. 5).

Dans la conception de Bateson G. (1977), l'information ne peut être séparée du processus qui véhicule et qui transforme les différences. L'auteur suggère de ne pas parler de l'information comme une chose appartenant à un émetteur ou comme un problème attaché au récepteur, mais comme *« une différence qui engendre une différence »*.

Cette difficulté semble compréhensible à travers la définition d'une information du sociologue et philosophe Edgar Morin. *« L'information est ce qui, pour un observateur ou récepteur placé dans une situation où il y a au moins deux occurrences possibles, dénoue une incertitude ou résout une alternative, c'est-à-dire substitue du connu à l'inconnu, du certain à de l'incertain »* (Morin E., 1995). Nous reconnaissons là en partie la définition issue de la physique, mais transposée à un terrain plus vaste qui est celui de la société en général, sur lequel son objectif se trouve complètement dénaturé. En effet, on ne reproduit pas ici les précautions d'un Brillouin L. (1959) qui prenait garde de réduire méthodologiquement son objet et renonçait à introduire le sens qui se trouve au contraire placé ici au cœur même de la définition. Contrairement aux auteurs des sciences de gestion auprès desquels nous n'avons pas toujours une définition précise du concept information lorsqu'il est utilisé, Brillouin L. (1959) en donne une définition unique qui écarte a priori ce qu'il appelle la *« valeur humaine de l'information »*, c'est-à-dire le sens, le contenu qu'elle véhicule, et qui n'est compréhensible,

évaluable, que par les individus qui la reçoivent<sup>126</sup>. Comme la subjectivité de l'appréciation rend particulièrement difficile la mesure de l'information, il est nécessaire, pour établir une définition applicable au plan scientifique, d'écartier cette "valeur humaine" de l'information.

Cette notion d'information "subjective" et "objective" se retrouve dans les propos de Frochot D. (2006), intrinsèque à la définition d'une information vue comme « *un ensemble de données intelligibles, qui prend un sens* », il distingue au sujet de l'information, la possibilité d'utilisation d'une définition objective et d'une autre plus subjective (cf. le Tableau 26, en page 116).

**Tableau 26 : Définitions de l'information Objective et Subjective par Frochot D.**

| Information Objective  | Information Subjective  |
|--|---|
| « <i>Tout ensemble de données propres à revêtir un sens particulier, pour un utilisateur. Dans le cadre de la définition objective, on mettra l'accent sur la généralité de l'information considérée. Toute donnée porteuse de sens, pour tout un chacun, sera qualifiée d'information. [...] Nous visons là, la terminologie anglo-saxonne qui désigne par « news » (les nouvelles) l'information et « piece of news » (mot-à-mot morceau de nouvelles) : une information. Pour les anglo-saxons, l'information est une entité générique, dont on extrait un petit morceau. »</i> | « <i>Tout peut être information, mais c'est uniquement le regard porté sur un objet qui le rend porteur d'information. Cette conception est éminemment subjective, puisque ce n'est plus l'objet en lui-même qui est porteur, en tant qu'objet d'information, mais c'est le regard qui est créateur d'information, ou plutôt de sens. »</i> |

Source : adapté de Frochot D., 2006.

« *Nous appelons l'information le message qui s'en tient aux faits, nettoyé de rhétorique autant que de convenances, de prévenances ou de connivences* » (Bougnoux D., 1995). L'auteur ajoute que cette définition « *rend l'information proprement dite assez rare* ». Nous constatons dans ces propos une attribution de valeur à la notion d'information. Ainsi, Frochot D. (2006) par l'exemple du cas Rothschild, montre le « *caractère éphémère de la valeur d'une information. Une information à un instant "t" revêt une valeur immense. L'instant d'après, elle ne vaut plus rien. Que s'est-il passé entre temps ? L'information est tombée dans le domaine public. Elle a été largement diffusée. Tout le monde en dispose : elle perd sa valeur stratégique donc sa valeur économique ; on sait qu'en économie la valeur d'un bien se mesure notamment à sa rareté. Les mécanismes techniques de réservation de l'information (chiffrement, cryptage) et juridiques (délict de divulgation de secret de fabrication, de violation de secret professionnel, etc.) ont été créés pour limiter la diffusion d'une information conférant un avantage à son détenteur. L'information revêt une autre caractéristique très particulière : elle est le seul bien pouvant être donné sans que le détenteur en soit dépossédé* » (Frochot D., 2006).

L'information est ainsi de nature purement intellectuelle, se multipliant à l'infini et enrichissant tous les êtres qu'elle touche. Cette caractéristique devrait faire réfléchir sur la nature du commerce à réaliser avec cette étrange denrée. C'est sans doute un des fondements du principe inscrit dans

<sup>126</sup> « La plupart de ces analyses considèrent l'information comme une "donnée" dans tous les sens du terme, au sens le plus mathématique d'un objet de traitement et au sens d'une accessibilité immédiate et certaine. En cela, cette définition est proche de celle des ingénieurs qui se sont préoccupés de la transmission technique de l'information. Dans cette approche des ingénieurs, la question du sens de l'information n'a pas d'importance : l'attention porte sur la probabilité d'apparition d'un message, et son acquisition par le récepteur est censée être instantanée. » (Pour une économie de l'information p. 19)

beaucoup de déclarations de droits : *"l'accès à la connaissance pour tous"*. *« Présent en filigranes dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ce droit est aujourd'hui indirectement consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU signée en décembre 1948, et repris dans la déclaration européenne de droits de l'homme (celle du Conseil de l'Europe). Ce droit est aussi rappelé dans la Charte de l'UNESCO sur la bibliothèque publique »* (Frochot D., 2006).

L'information est, par ailleurs, associée au processus intellectuel de communication, ainsi *« une information est le résultat d'un processus de mise en forme et de matérialisation visant à communiquer un fait ou un ensemble de faits à un public donné »* (Brouste P., Cotte D., 1999).

L'information correspond à ce qui donne de nouvelles formes à nos pensées, à nos représentations. Les processus humains d'interprétation semblent participer à des interactions entre, d'une part, "redondance" et, d'autre part, "nouveau" (Le Moigne J.-L., 1990).

"Redondance", pour que l'information puisse prendre racine, puisse être reconnue, puisse prendre forme (in-former). "Nouveauté", car l'information crée des différences, c'est-à-dire contribue à inférer d'autres informations, à transformer nos structures mentales, participant ainsi à l'interprétation du "nouveau".

*« Dans la mesure où nous avons ramené l'information à une base matérielle donnée (la production de faits), nous sommes à même de décrire son processus de production et de traitement. Comme tout objet de la réalité, l'information fait l'objet de traitements (représentations) de type linguistique (on la formalise à travers un discours particulier) et classificatoire (on répertorie les faits par genres, classes, etc.). Ces types de traitement sont basés sur une activité fortement structurante, indispensable pour assurer la cohérence du tout, mais qui a, à l'inverse, le défaut d'être mutilant. Toute structure, toute classification, ne rendent que partiellement compte du caractère complexe de la réalité des choses »* (Brouste P., Cotte D., 1999).

Selon Frochot D. (2000), après *« avoir décrypté les données et après leur avoir restitué le sens informatif, il reste à structurer ces informations en vue de leur conférer un sens plus large, le seul qui ait été vécu comme tel et comme valable pendant des millénaires : la connaissance »*.

Ainsi, d'après ce même auteur, *« l'information en soi n'a donc qu'un intérêt très relatif. Elle ne vaudra que parce qu'elle sert de marchepied pour accéder à la connaissance. L'information n'en est seulement que le vecteur ; tout comme le document est celui de l'information. Un faisceau d'informations permet de constituer, de reconstituer ou d'enrichir une connaissance sur un sujet. [...] Cette notion recouvre aujourd'hui l'importance qu'elle avait eu pendant des millénaires ; elle s'était éclipsée depuis l'isolement du concept d'information au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle. Et ceci pour des raisons évidentes. Si l'on s'intéresse à l'information, si on bâtit une société mondiale sur ce concept, ce n'est pas pour sa beauté, mais c'est bien parce qu'elle est porteuse d'un sens se transformant en connaissance. Ainsi, après avoir entonné l'hymne à la gloire des bases de données pendant toute la période d'adolescence de l'informatique, et spécialement de ce qu'on appellera l'informatique du contenu, on aboutit - nous serions tentés de dire enfin - à la notion fort riche et stimulante de base de connaissances, par delà celle de gestion des connaissances (Knowledge management en anglais). On met ainsi l'accent, non pas sur les informations brutes, mais bien sur la connaissance véhiculée »* (Frochot D., 2000).

Arsac J. (1987) met en relation "information" et "connaissance". Par rapport au monde de la connaissance ou des idées, l'information serait *« la forme qui porte la connaissance »* et donc le

véhicule de la pensée. On aurait donc d'une part un contenu, la connaissance et, d'autre part, une forme, qui serait chargée d'exprimer ce contenu, l'information. Ainsi, toute connaissance nous arriverait sous forme d'information.

A l'instar, Machlup F. (1983) définit l'information comme un flux de messages, et précise dans un ouvrage de 1984 que du point de vue linguistique, la différence entre "connaissance" et "information" réside principalement dans le verbe former : informer est une activité par laquelle la connaissance est transmise, "connaître" peut être le résultat "d'avoir été informé". L'information en tant qu'action d'informer est désignée pour produire un état de connaissance dans l'esprit de quelqu'un. L'information en tant que ce qui a été communiqué devient identique à la connaissance dans le sens de ce qui est connu<sup>127</sup> (Machlup, F., 1984).

### 1.1.3. Les connaissances

Pour Davenport T. H. et Prusak L. (1998), la connaissance est une information valorisable provenant de l'esprit humain qui inclut de la réflexion, de la synthèse et un contexte particulier. Ce qui crée un lien avec le savoir, qui d'après Le Coadic Y.F. (2004), relativise le rapport en connaissance (connaître quelque chose sur une chose ou sur quelqu'un) et le résultat de l'acte de connaître que serait le savoir.

Le dilemme entre les notions de connaissance et de savoir est dû à la proximité sémantique de ces deux vocables au point que les anglosaxons ont réglé la question depuis longtemps en utilisant un seul et unique mot, "*knowledge*". Définie à minima par Besnier J.-M. (2005) « *la connaissance est la mise en relation d'un sujet et d'un objet par le truchement d'une technique opératoire* ».

De même, c'est en ces termes que Piaget J. (1965) caractérise le processus cognitif : « *chaque fois qu'on énonce une proposition traduisant un savoir, ces trois éléments (le sujet, l'objet et la structure) se trouvent mobilisés* ». L'information, reçue par l'intermédiaire des sens, finit par induire une conception qui permet, au sujet, une participation active dans l'élaboration de son savoir. Cela nous amènera à parler, ultérieurement, du rôle joué par l'expérience tant revendiquée dans la constitution du savoir par la pédagogie dite "active".

Par ailleurs, si les termes "information" et "connaissance" sont interchangeables (Nonaka I. 1994), il existe une distinction claire entre information et connaissance. Selon Machlup F. (1983), « *l'information est un flot de messages ou de significations qui s'additionneraient, restructureraient et changeraient la connaissance* ».

Legros D. et Crinon J. (2002) citent, quant à eux, Salomon avec cette distinction : « *l'information n'est pas la connaissance* ». C'est pourquoi la gestion des connaissances ne peut se réduire au seul développement de banques de données. Selon les thèses constructivistes, la connaissance se construit en permanence. Aussi, pour se structurer, la connaissance a besoin de s'exposer aux flux d'informations. C'est de cette manière qu'une connaissance peut être recyclée pour devenir elle-même une information.

<sup>127</sup> Machlup F. (1984) : « Linguistically, the difference between "knowledge" and "information" lies chiefly in the verb form : to inform is an activity by which knowledge is conveyed; to know may be the result of having been informed. "Information" as the act of informing is designed to produce a state of knowing in someone's mind. "Information" as that which is being communicated becomes identical with "knowledge" in the sense of that which is known », pp. 56-57.

De plus, les approches de gestion des connaissances tirent avantage de l'usage des technologies de l'information et des pratiques avancées en matière de gestion de l'information. L'information interne à l'organisation est recueillie sur la base des connaissances propres à cette organisation.

Selon Foray D. (2002), « *la connaissance est une capacité cognitive contrairement à l'information qui est un ensemble de données, structurées et formatées, mais inertes et inactives tant qu'elles ne sont pas utilisées par ceux qui ont la connaissance* ». Cette capacité cognitive oblige le transfert d'un individu à un autre.

La recherche en sciences de gestion distingue deux perspectives de recherche ; il existe une fracture entre les taxinomistes et les connexionnistes.

- **La perspective connexionniste**

Ce courant de recherche définit la connaissance comme un construit social né des interactions individuelles. Weick K.E. et Roberts K.H. (1993) expliquent que les individus construisent leurs actions à partir d'un système social d'actions jointes. Ils ont développé la notion de conscience collective pour expliquer l'exceptionnelle robustesse et la qualité de certaines organisations complexes.

Baumard P. (1999) confirme que la connaissance se développe non seulement à l'insu de l'individu en se fondant dans la pratique, mais que l'ensemble des individus, réunis en groupe, participe à la création d'une connaissance collective. L'auteur précise que la connaissance est subjective car elle est liée à l'individu ou au groupe d'individus qui la génère.

La connaissance est l'action ou l'acte de se faire une représentation, de s'informer ou d'être informé de l'existence de quelque chose. Dans le domaine de la philosophie, la connaissance est un acte de la pensée qui saisit un objet par les sens ou non, avec une implication plus ou moins grande du sujet de la connaissance.

- **La perspective taxinomiste**

Les taxinomistes abordent la connaissance dans l'organisation de façon pragmatique (Weber M., 1913 ; Nonaka I., 1994 ; Polanyi M., 1962 ; Alavi M., Leidner D., 2001).

Une des plus célèbres est la taxonomie opposant la connaissance tacite à l'explicite (Nonaka I., Takeuchi K., 1995 ; Polanyi M., 1962). Ces derniers définissent la connaissance comme « *un ensemble des perceptions cognitives, et distinguent une connaissance explicite facilement transmissible et une connaissance tacite difficilement articulable* ». C'est une forme de connaissance acquise par l'expérience, c'est pourquoi il reste difficile de la formaliser et de la communiquer.

Zack M. (1998) affine cette taxonomie et propose de distinguer les connaissances causales, conditionnelles et relationnelles.

La liste des taxonomies des connaissances n'est pas encore achevée. Argyris C. (1993) parle de la connaissance actionnable qui n'est pas seulement une connaissance que réclame le monde de la pratique, mais une connaissance qui sert à le créer.

Le mot "action", selon l'auteur, ne se réduit pas à la découverte d'idées neuves, ni au développement de nouvelles politiques, mais aussi à la mise en œuvre de ces idées et à l'évaluation de leur efficacité.

La définition de Polanyi M. (1962) distingue deux types de connaissances : les connaissances tacites et les connaissances explicites. Par la suite, nous constatons une déclinaison de celle-ci selon les auteurs et les contextes donnés.

La complexité de cette taxonomie des connaissances explicites et tacites, nous conduit à faire une synthèse de quelques définitions de la littérature dans le Tableau 27, ci-dessous (en page 120).

**Tableau 27 : Définitions de la connaissance explicite et tacite**

| Auteurs           | Connaissance explicite  | Connaissance tacite   |
|-------------------|---|---|
| Polanyi M. (1962) | Les connaissances explicites sont issues de l'observation empirique donc verbalisables. Elles désignent les connaissances essentiellement acquises par l'information. Elles sont codifiées et peuvent être transmises sans contact direct entre émetteur et percepteur, car elles sont dépendantes de la personne qui les a créées. | Les connaissances tacites sont plus difficiles à exprimer et relèvent davantage de l'intuition ou du savoir-faire. Elles existent dans « l'esprit de l'homme » et sont parfois difficiles pour lui à expliquer. Elles peuvent néanmoins se transmettre et nous pouvons nous les approprier par des processus de démonstration, d'apprentissage, d'expérimentation progressive.  |
| Reix R. (1996)    | La connaissance explicite une forme de connaissance objective qui peut être transmise, sans perte d'intégrité. Un code standardisé et explicite permet de véhiculer l'information porteuse de cette connaissance.   | La connaissance tacite est une forme de connaissance subjective qui est difficile à traduire dans un discours. C'est un ensemble de valeurs et de normes acquises dans et par la pratique. Elle est une connaissance procédurale correspondant à un processus, à des activités et n'est pas séparable de son détenteur et de son contexte d'utilisation. Elle est contenue dans la tête des experts et on parle d'un ensemble de connaissances intimement liées à l'expérience personnelle. Ces connaissances, proches du savoir-faire, de l'habileté, de l'intuition sont relatives aussi bien à l'exécution des expériences quotidiennes qu'à des compétences managériales. Elle est une forme de connaissance impossible (ou très difficile) à traduire dans un discours : elle est incommunicable par le langage. |
| Rossion F. (2008) | La connaissance explicite est « une connaissance codifiée, qui est transmise dans un langage formel et structuré : le règlement du code de la route est un exemple de connaissance explicite ».   | La connaissance tacite est une "connaissance personnelle", "qui réside dans la tête de l'individu" et qui ne peut pas toujours être articulée sous forme codée ; elle est implicite et fait appel à l'expérience et au savoir-faire de la personne qui la possède ; non tangible, elle peut être difficile, voire impossible, à expliciter dans une forme exploitable par d'autres personnes.   |



| Auteurs          | Connaissance explicite   | Connaissance tacite   |
|------------------|--|---|
| Haynes P. (2010) | Les connaissances tacites sont associées aux données informatives sous leur forme "dure", c'est-à-dire, les mesures quantitatives, les chiffres et les catégories étanches, et donc issues des méthodes scientifiques traditionnelles. Elles sont d'ordre technique et peuvent être présentées de façon transparente dans des documents procéduriers comportant des tableaux ou des diagrammes, par exemple au moyen de systèmes informatiques, d'ouvrages et d'autres écrits, autant de communications qui ne requièrent pas forcément l'intervention humaine. Le modèle statistique utilisé pour l'allocation des ressources est un exemple de connaissance explicite. Il a un usage précis dans un contexte professionnel spécifique et il peut se résumer aisément à l'information qui le compose. | D'un plus haut niveau d'abstraction, et donc plus subjectif, ce concept fait l'objet de différentes interprétations culturelles. Cette connaissance en permanence évolutive et soumise à réflexion est certes liée à l'information "dure", mais elle est de nature plutôt qualitative et conjugue information et communication. Il est ainsi inadéquat de la qualifier de « construite » et impossible de la réduire à ses simples composantes.<br>Les connaissances tacites dépendent de la mémoire des usages antérieurs de ces connaissances et de leurs applications. Les connaissances tacites sont plus que la somme de leurs parties observables, elles sont le résultat de l'interaction d'un nombre incalculable de dimensions et peuvent être définies et comprises comme une synthèse abstraite. |

En ce qui nous concerne, nous retrouvons les **connaissances explicites** dans la prise de connaissance d'un nouveau phénomène tel que la submersion marine, et les **connaissances tacites** au travers des connaissances des techniciens de terrain.

Selon Grundstein M. et Rosenthal-Sabroux C. (2001), les connaissances de l'entreprise sont constituées d'éléments tangibles : les bases de données, les procédures, les plans, les modèles, les algorithmes, les documents d'analyse et de synthèse. Elles sont également constituées d'éléments immatériels à savoir : les habiletés, les tours de main, les "secrets de métiers", les "routines", les connaissances de l'historique et des contextes décisionnels, les connaissances de l'environnement (clients, concurrents, technologies, facteurs d'influence socioéconomique).

Outre le lien aux organisations, les théoriciens des Knowledge Management ont postulé sur le lien à l'individu. Ainsi, Nonaka I., l'un des pères fondateurs du Knowledge Management, amène une « *distinction dans la connaissance entre les éléments cognitifs et les éléments pratiques* » (Nonaka I., Takeuchi H., 1995).

La connaissance tire « *son origine du cerveau des individus* » (Bender S., Fish A., 2000 ; Nonaka I., Konno N., 1998) et se construit à partir de « *l'information qui est transformée et enrichie par l'expérience personnelle, les croyances et les valeurs* » (Bender S., Fish A., 2000). C'est une information personnelle « *relatant des faits, des processus, des concepts, des interprétations, des idées, des observations et des jugements* » (Nonaka I., Konno N., 1998).

Pour Carlsson S.A. (1996), la connaissance est alors "un objet", pouvant être « *emmagasiné et manipulé* » à la base d'un processus d'un « *état ou d'un fait d'être au courant* » avec pour être au courant la condition d'acquérir de la compréhension au travers de l'expérience ou des études, la somme de ceci a été perçue, découverte et apprise (Schubert P. et al., 1998).

La connaissance, objet d'un processus cognitif, est un « *potentiel pour influencer les actions futures* ». La connaissance organisationnelle peut être structurée pour « *faciliter l'accès et la récupération des contenus* » (Carlsson et al, 1996). La connaissance est « *une croyance justifiée qui augmente la capacité d'une entité pour une action efficace*<sup>128</sup> » (Huber G., 1991 ; Nonaka I., 1994 ; Alavi M., Leidner D.E., 2001). L'individu ou la collectivité peuvent être des entités. Leur action se réfère aux capacités physiques, et aux capacités cognitives/intellectuelles (par exemple : résoudre un problème), ou bien les deux<sup>129</sup> (Alavi M., Leidner D. E., 2001).

Dans ce même article, ces auteurs identifient deux points majeurs, en cela :

- « *Puisque la connaissance est personnalisée, pour que la connaissance d'un individu ou d'un groupe d'individus soit utile pour d'autres, elle doit être exprimée et communiquée de telle façon qu'elle soit comprise par les récepteurs,*
- *La masse d'informations a peu de valeur ; seule l'information, qui est traitée dans l'esprit de l'individu au travers d'un processus de réflexion, son explication ou son étude peut être utile* » (Alavi M., Leidner D.E., 2001).

Le lien à l'efficacité d'une action se retrouve dans la classification typologique de la connaissance de Machlup F. (1983) portant sur le rôle et l'influence économique de la connaissance. Il fournit une classification de cinq types majeurs de connaissance :

- « *La **connaissance pratique** : centre d'intérêt professionnel, connaissance centrale et instrumentale car elle nous permet de nous débrouiller dans le cadre de notre travail.*
- *La **connaissance intellectuelle** : répond à notre curiosité intellectuelle.*
- *La **connaissance de petit bavardage et de passe-temps** : curiosité non-intellectuelle, pour nos loisirs et notre stimulation émotionnelle.*
- *La **connaissance spirituelle**, reliée à nos croyances religieuses.*
- *La **connaissance non désirée**, apprise en dehors de notre champ d'intérêt habituel, généralement par accident et que l'on retient sans trop faire d'effort. Par exemple, le concept de sérendipité en fait partie* » (Machlup F., 1983).

Chaque type de connaissance a un effet sur chacun d'entre nous en fonction de l'utilisation que nous comptons en faire. Certains d'entre nous préfèrent certaines connaissances à d'autres parce qu'ils les estiment plus importantes dans leurs vies privées et professionnelles. « *Cependant, pour l'économiste qui analyse les actions des individus dans une société, il n'y a pas de hiérarchie entre ces connaissances. Les individus accumulent un ensemble de connaissances dans les différentes catégories. Ils les utilisent en fonction de la perception qu'ils ont de l'adéquation de ces connaissances avec l'action qu'ils doivent entreprendre* » (Machlup F., 1983).

Nous ne pouvons pas, par ailleurs, ne pas citer la catégorisation de Lam A. sur la connaissance en plusieurs dimensions : sociale, épistémologique et ontologique. Pour la dimension sociale, Lam A. fait une différence « *entre la connaissance cognitive et la connaissance organisationnelle* » (Lam A., 2000).

<sup>128</sup> "knowledge is a justified belief that increases an entity's capacity for taking effective action." (Alavi M., Leidner D.E., 2001)

<sup>129</sup> Alavi M. et Leidner D.E. citent l'exemple de la chirurgie qui implique la compétence cognitive de la connaissance de l'anatomie et de la médecine humaine et la compétence manuelle pour les actes chirurgicaux.

#### 1.1.4. Le savoir

Selon Frochot D. (2006), un savoir est constitué par « *un ensemble organisé de connaissances* ». Ainsi, il stipule que, sur un plan de gestion de l'information et des connaissances, si nous parvenons « *à modéliser cette organisation en un savoir identifiable* », nous serons « *capables de construire, par delà des bases de connaissances, des systèmes experts, applications d'une discipline plus large, appelée intelligence artificielle* ». Il rajoute qu'aujourd'hui « *l'intelligence humaine n'est pas, en l'état actuel des sciences et techniques, entièrement modélisable. Sur un plan purement humaniste, nous sommes tentés de dire : heureusement ! L'esprit humain ne peut être totalement remplacé par un robot* ».

La façon dont l'être humain aborde la notion de savoir est ambivalente selon sa perception et les usages sociaux établis autour de ce concept. En effet, la traduction du concept de savoir est uniforme en anglais (*knowledge*) et par essence polysémique (Pelletier G., 1999) en français (*savoir* et *connaissance*). Cette approche à la française affirme des conceptions différentes des processus sociaux qui ont à voir avec le traitement social du savoir précise Pinte J.-P. (2006).

Le Coadic Y.F. (2004) aborde les liens entre connaissances et savoirs, en caractérisant la connaissance comme le fait d'« *être capable de former l'idée de quelque chose, c'est avoir présent à l'esprit* ». Il approfondit la définition en disant que « *cela peut aller de la simple identification (connaissance commune) à la compréhension exacte et complète des objets (connaissance scientifique)* ». Alors que le savoir, toujours pour cet expert français en sciences de l'information, désigne « *un ensemble articulé et organisé de connaissances à partir duquel une science, système de relations formelles et expérimentales, pourra s'engendrer* ».

Pour aller plus loin, nous pourrions rajouter que « *le savoir est un ensemble articulé de connaissances sur un sujet donné, il n'y a pas plusieurs savoirs (c'est d'ailleurs ce que la langue française défend dans sa structure). Il existe une dimension holiste, complète, interne au savoir. Il est un ensemble qui ne se dissocie que sous la forme opérationnelle (compétences, savoir-faire, etc.)* » (Le Coadic Y.F., 2004).

Selon Rossion F. (2008), la psychologie cognitive distingue la connaissance explicite de la connaissance tacite, et la connaissance explicite correspond à l'acception du terme "savoir" dans la langue française.

En fait, « *les savoirs implicites, contextuels, dictent une bonne partie de notre comportement. Les savoirs tacites ont également ceci de particulier qu'à partir d'un certain niveau d'expertise, l'individu lui-même n'est plus conscient de l'étendue de ses savoirs : il les met en pratique de façon automatique et intuitive, presque instinctive* » (Rossion F., 2008). Autrement, dit, comme l'explique Polanyi M. (1966), « *nous connaissons plus que ce que nous pouvons exprimer* » et « *la connaissance explicitée en mots et en chiffres ne reflète qu'une infime partie de nos savoirs* ».

Selon Pinte J.-P. (2006), le savoir est tout d'abord « *une ressource particulière qui se caractérise essentiellement par trois qualificatifs : inépuisable, cumulative et infiniment partageable* ». Ainsi, il définit les trois catégories suivantes :

- « **Inépuisable** car le savoir ne se détruit pas dans l'usage. Le savoir n'est détruit que lorsqu'il est remplacé par un nouveau savoir, c'est ce que l'on appelle la destruction créative.

- **Cumulative** car au-delà d'un bien de consommation, le savoir est aussi un bien de production susceptible d'engendrer de nouveaux savoirs. C'est par ailleurs, un des rares produits qui soit à la fois un bien de consommation et un bien de production.
- **Infiniment** partageable car plusieurs personnes peuvent utiliser le même savoir sans que quiconque en soit dépossédé. De plus, si vous échangez du savoir entre deux personnes, chacun repart avec le savoir de l'autre sans n'avoir rien perdu du sien » (Pinte J.-P., 2006).

Le cumul de ces trois propriétés constitue du savoir ; l'auteur identifie le savoir comme « un bien unique avec un rendement social et économique sans pareil. Il est notamment essentiel à la croissance dans des sociétés modernes où l'innovation et le changement sont les principaux moteurs de l'économie. La société aurait ainsi un stock de savoirs unifiés ayant comme médiateur privilégié unique le savant ou le maître, formé à cet effet et dont la mission principale, portée par l'art oratoire (enseignement magistral), serait la transmission de ces savoirs » (Pinte J.-P., 2006).

La connaissance ne se trouve pas, comme on a tendance à le croire, à l'intersection des disciplines mais devient une capacité quand elle est « combinée, intégrée, coordonnée dans le contexte d'une activité » (Lowendhal B.R., Haanes K., 1997). D'où l'importance soulevée par Pinte J.-P. (2006) de ne pas « réduire chaque discipline à toutes les autres au nom de l'interdisciplinarité » parce que « regrouper plusieurs champs de savoir, c'est créer une unicité des savoirs », et donc perdre une partie de l'information.

Dans sa thèse, Pinte J.-P. (2006) fait une typologie du savoir synthétisée dans le Tableau 28, ci-dessous (en page 124).

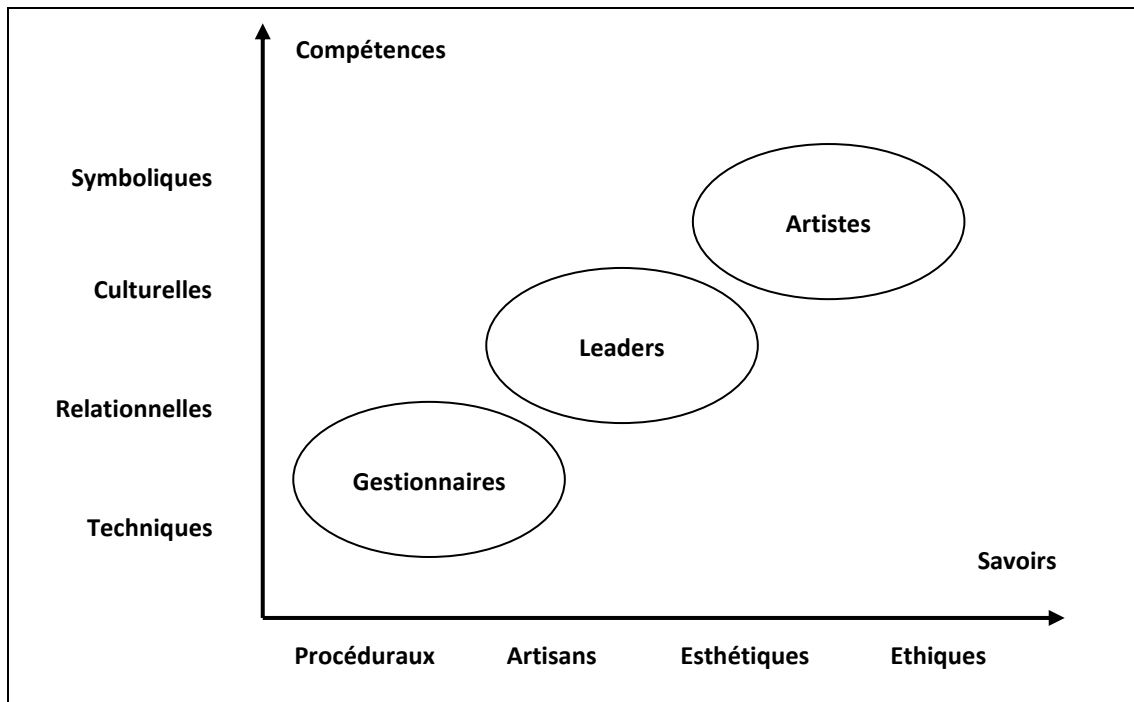
**Tableau 28 : Typologies de savoirs**

| Savoir                 | Caractéristiques   |
|------------------------|--|
| Savoir individuel      | Ensemble des croyances d'un individu sur les relations de cause à effet entre phénomènes.  |
| Savoir organisationnel | Ensemble des croyances partagées au sein d'une organisation sur les relations causales entre phénomènes.   |
| Savoir tacite          | Ne peut être codifié dans un langage permettant leur transmission à autrui mais peut être transmis par imitation et expérience (La faible proximité nécessaire à la transmission entre émetteur et récepteur dans ce cas, limite fortement la diffusion de ce type de savoir). |
| Savoir explicite       | Peut être codifié et donc transmis sans contact direct entre émetteur et récepteur. Aucune expérience préalable n'est nécessaire à leur mise en œuvre.   |

Source : Adapté de Pinte J.-P., 2006.

D'autres classifications plus fines des savoirs et des compétences, comme celle de Tarondeau J.-C. (1998), mettent en exergue les interactions entre les différents paramètres de compétences, les savoirs et l'intersection des deux avec les différents "leadership" d'une organisation (cf. la Figure 16, en page 125).

Figure 16 : Compétences, Savoirs et Leadership



Source : Adapté de Tarondeau J.-C., 1998.

D'après Tarondeau J.-C. (1998), les "gestionnaires" maîtrisent des compétences techniques et des savoirs procéduraux. Les "leaders" y ajoutent des compétences relationnelles et culturelles ainsi que des savoirs artisans. Les "artistes" ont des compétences symboliques et des savoirs esthétiques et éthiques. Cette représentation de l'organisation comme portefeuille de ressources a transformé la définition de la firme, de ses frontières et de ses comportements. C'est l'accumulation de savoirs individuels et collectifs et l'apprentissage obtenu dans leur mise en action qui génèrent les aptitudes, les capacités et les compétences (émergence du concept d'organisation apprenante).

Nous devons, par ailleurs, noter le manque, dans cette typologie, des savoirs "non-scientifiques" souvent mis en limite de ces études mais devant être rappelé. Ainsi, à l'instar de Collignon B. (2000), nous soulignons l'existence des savoirs vernaculaires caractérisés par de multiples expressions « *savoirs populaires, traditionnels, autochtones, endogènes, savoirs locaux, quotidiens, savoirs ordinaires, toutes ces expressions, en dépit de leur diversité, recouvrent le même champ : celui des savoirs considérés comme non scientifiques* » (Collignon B., 2000).

Longtemps, l'emploi du mot "savoir" a été réservé à ce que produisaient dans leurs laboratoires les "savants" et les "chercheurs". Ainsi, la pratique des géographes classiques, décrite par Collignon B. (2000), est que, pour construire le savoir géographique, « *il faut s'appuyer sur de informations recueillies auprès d'habitants considérés comme de bons connaisseurs de leur territoire du fait de leur pratique quotidienne de celui-ci. Mais là doit s'arrêter l'intérêt que l'on peut leur accorder. Sur le terrain, puis dans son bureau, le géographe se charge de construire le seul savoir digne de ce nom, marqué au sceau de la rigueur dans la collecte des informations, de la validation par la multiplication des expériences et de la recherche d'une portée universelle, et débarrassé de toute irrationalité* » (Collignon B., 2000).

Mais, par la suite, le développement de l'ethno-géographie, modifiant le regard sur le savoir des autres, la circulation des savoirs entre les « *différentes sphères (savant, ordinaire, expert, etc.)* » et l'entreprise de construction d'un savoir savant élargi à ce dont les habitants eux-mêmes comprenaient de leur territoire, a permis la légitimation du savoir des non-savants.

Tout comme le savoir savant, les savoirs "vernaculaires" s'affirment comme « *une construction intellectuelle et non pas seulement comme une praxis fondée sur l'expérience empirique. Ils s'élaborent par la mobilisation conjointe d'unités d'informations de types très divers, issues de l'expérience, de raisonnements abstraits relevant de la géométrie, de la physique, de la biologie, etc., ainsi que de réflexions d'ordre philosophique* » (Collignon B., 2000).

Comme pour le savoir savant, l'expérience joue un grand rôle dans la formation des savoirs vernaculaires, ils sont un engagement de tous les sens, ce qui les fonde dans une « *expérience ontologique de l'espace et du milieu* ». Mais, à la différence du savoir savant, les savoirs vernaculaires sont subjectifs et contextualisés (cf. le Tableau 29, en page 126) et ils « *ne reposent pas sur une démarche analytique et la multiplication des expériences. Parce qu'ils ne sont pas analytiques, la validité des savoirs vernaculaires s'apprécie à l'aune de la cohérence de l'ensemble et de son opérationnalité, et non pas à l'exactitude de chacune des unités d'informations mobilisées* » (Collignon B., 2000).

**Tableau 29 : Typologies de savoirs vernaculaires vs savants**

| Savoirs                      | Caractéristiques  |
|------------------------------|---|
| <b>Savoirs vernaculaires</b> | « Subjectifs et contextualisés. »<br>« Faiblement formalisés et ne tendent pas vers la théorisation, de sorte qu'ils sont difficilement communicables d'un individu à l'autre ou à un membre extérieur au groupe dans le cas des savoirs partagés, ainsi que sur un mode abstrait. »<br>« Dimension individuelle de tout savoir vernaculaire, dans la mesure où sa constitution repose, pour une large part, sur l'expérience directe de l'espace, qui ne peut être que particulière. » |
| <b>Savoirs savants</b>       | « Discursif, formalisé sur un mode théorique, soucieux d'objectivation et de sa communicabilité hors contexte. »  |

Source : Adapté de Collignon B., 2000.

Au même titre que la différence entre "savoir vernaculaire" et "savoir savant", Wynne B. (1989) invite à revisiter la nature de l'opposition entre "savoir expert" et "jugement profane" dans le domaine des risques. Ainsi, l'auteur souligne « *le mythe de la science neutre et objective* » et il ne se contente pas de dire que le savoir des experts peut-être, en certaines circonstances, "*partial*", mais qu'il est, par construction même, "*partiel*".

Barthe Y. (1999) reprend l'analyse de Wynne B. pour mettre l'accent sur le caractère incomplet du savoir scientifique et de crédibiliser « *l'opposition des profanes aux discours des autorités tenus par les experts autrement que comme la manifestation d'une ignorance* ». Ainsi, Wynne B., après avoir caractérisé les modalités particulières à l'œuvre dans la constitution du savoir expert, traite symétriquement des processus à l'œuvre dans la constitution d'un savoir profane sur le risque, savoir

qui nourrit le scepticisme dont font part les non-spécialistes à l'égard des autorités officielles. Barthe Y. porte son attention sur le savoir profane qui est « *sans doute plus contextuel, plus local que la connaissance produite au sein du laboratoire, mais qu'il est tout aussi rationnel. Parce qu'elles ne sont pas codifiées, et qu'elles apparaissent davantage sous la forme d'un savoir-faire, ces connaissances profanes sont rarement reconnues en tant que telles, bien qu'elles soient souvent progressivement intégrées de manière implicite à la dynamique de production du savoir expert et qu'elles contribuent in fine à le rendre plus robuste* » (Barthe Y., 1999).

Cette catégorisation du savoir permet de constater que chaque catégorie sociale lutte pour revendiquer son propre savoir car il permet de donner du sens à leur vécu et à leur expérience.

Le savoir permet de transmettre des informations sur la vision du monde et donne un sens à ces informations. De plus, le partage de l'information est difficile car le phénomène de flux d'informations qui la caractérise la rend plus difficile à communiquer à l'inverse du savoir qui lui, peut être partagé et échangé même s'il n'est pas pour autant formalisé.

Nous avons discerné, par l'étude de la littérature, la richesse et la complexité des notions abordées dans cette recherche.

Les définitions et les caractéristiques des termes Données - Informations - Connaissances sont multiples, diverses et abondantes. Dans le cadre de notre recherche sur la structuration de la connaissance dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine, nous avons choisi ces trois concepts pour une analyse qualitative des connaissances actuelles utilisées et des connaissances souhaitées. Nous avons donc sélectionné nos catégorisations d'analyse en fonction des définitions des différents auteurs. Pour nous aider, nous avons créé le Tableau 30, ci-dessous (en page 128), afin de synthétiser la littérature dans ce domaine.

**Tableau 30 : Définitions retenues des catégories principales : Données-Informations-Connaissances**

| Catégories   | Définitions   |
|--|---|
| <b>Données</b>   | « <i>Ce qui est admis, connu ou reconnu, et qui sert de base à un raisonnement, de point de départ pour une recherche, un examen.</i> » (Le grand Robert de la langue Française 2010)   |
|  | « Les données sont des faits objectifs qui relatent un évènement, comme des observations simples, alors que l'information est une donnée (ou une série de données) qui a du sens. » (Davenport T. H., Prusak L., 1998)  |
|  | « La matière brute de cette chaîne (Données - informations - connaissances - compétences) est constituée par des données (data), une sorte d'énergie faible qui nous révèle l'existence des choses par le canal de nos organes de perception, aidés ou non d'instruments d'observation. » (Mack M., 1995)   |
|  | « Les données sont constituées par les faits, les observations, les éléments bruts. Les données en elles-mêmes ont peu de signification si elles ne sont pas traitées. Elles se situent donc tout en bas de la hiérarchie. » (Rossion F., 2008)   |
|  | Ce sont « des nombres et des mots » (Sveiby K., 2000).  |
|  | « Ce sont des faits non structurés qui n'ont pas de sens ou encore des matériaux bruts nécessaires pour la création de l'information. » (Bender S., Fish A., 2000)  |
| <b>Informations</b>  | « L'information correspond à ce qui donne de nouvelles formes à nos pensées, à nos représentations. » (Le Moigne J.-L., 1990)   |
|  | « L'information est ce qui, pour un observateur ou récepteur placé dans une situation où il y a au moins deux occurrences possibles, dénoue une incertitude ou résout une alternative, c'est-à-dire substitue du connu à l'inconnu, du certain à de l'incertain. » (Morin E., 1995)   |
|  | « Une information est le résultat d'un processus de mise en forme et de matérialisation visant à communiquer un fait ou un ensemble de faits à un public donné. » (Brouste P., Cotte D., 1997)  |
|  | « <i>L'information</i> est donc cet ensemble de données intelligibles, qui prend un sens. À ce sujet, il est possible de distinguer une définition objective et une définition subjective de l'information. [...] L'information en soi n'a donc qu'un intérêt très relatif. Elle ne vaudra que parce qu'elle sert de marchepied pour accéder à la connaissance. L'information n'en est seulement que le vecteur ; tout comme le document est celui de l'information. » (Frochot D., 2003) |
|  | « Les informations consistent en données interprétées, porteuses de sens. Elles répondent aux questions du type : Qui ? Quoi ? Quand ? Où ? » (Rossion F., 2008)  |
| « L'information est une donnée (ou une série de données) qui a du sens. » (Davenport T. H., Prusak L., 1998) |   |



## Chapitre 1 : Des données aux savoirs Des données aux savoirs

| Catégories  | Définitions  |
|---|--|
| <b>Connaissances</b>  | « La connaissance est un objet, une chose qui peut être emmagasinée et manipulée. La connaissance est un processus d'être au courant et d'agir. La connaissance organisationnelle peut être organisée pour faciliter l'accès et la récupération des contenus. La connaissance peut être une capacité avec un potentiel pour influencer les actions futures. » (Carlsson S.A. et al., 1996) |
|   | « La connaissance est une information valorisable provenant de l'esprit humain qui inclut de la réflexion, de la synthèse et un contexte particulier (Davenport T.H., Prusak L., 1998).  |
|   | « Connaissance = information + interprétation humaine » (Mach M., 1995).   |
|   | « La connaissance est subjective car elle est liée à l'individu ou au groupe d'individus qui la génère. » (Baumard P., 1999)   |
|   | « La connaissance est un "état ou un fait d'être au courant" avec pour être au courant la condition d'acquérir de la compréhension au travers de l'expérience ou des études, la somme de ceci a été perçue, découverte et apprise. » (Schubert P., Lincke D., and Schmid B., 1998)   |
|   | « La connaissance peut être catégorisée en plusieurs dimensions : sociale, épistémologique et ontologique. Pour la dimension sociale, une différence est faite entre la connaissance cognitive et la connaissance organisationnelle. » (Lam A., 2000)  |
|   | « La connaissance est une croyance justifiée qui augmente la capacité d'entité pour une action efficace. » (Huber G., 1991)  |
|   | « Les connaissances répondent aux questions du type : pourquoi ? comment ? » (Rossion F., 2008)  |
|   | « L'interaction entre plusieurs individus et entre des connaissances tacites et explicites crée de la connaissance, que l'on se situe au sein d'une organisation ou dans tout autre contexte. » (Chauvet V., Ghetty C., 2003)  |
| « Une fois décryptées les données et après leur avoir restitué le sens informatif, il reste à structurer ces informations en vue de leur conférer un sens plus large, le seul qui ait été vécu comme tel et comme valable pendant des millénaires : la connaissance. » (Frochot D., 2003) |  |

## 1.2. De la gestion de l'information ... à la gestion de la connaissance

Après avoir étudié la littérature pour comprendre les définitions des terminologies de données, informations, connaissances et savoirs, nous nous intéressons aux apports des théories en systèmes d'information et en gestion de la connaissance pour appréhender les imbrications existantes entre ces concepts.

Dans un premier temps, nous étudierons les apports des sciences de l'information sur les éléments du processus de passage d'une notion à une autre.

Dans un second temps, nous aborderons les relations entre les concepts de données, informations et connaissances issus de la littérature.

Et enfin, nous examinerons la création et la capitalisation des connaissances dans l'approche de la gestion des connaissances par les auteurs de sciences de gestion.

### 1.2.1. Les sciences de l'information et de la connaissance

Les processus de gestion des entités données, informations, connaissances et savoirs sont initiés par les théories de gestion de la connaissance. Ainsi, le "Knowledge Management" trouve des définitions diverses selon les auteurs. Nous soulignons la définition de Brouste P. et Cotte D. (1999) dans le sens où le « *Knowledge Management se définit sur trois aspects :*

- *la **transmission de la mémoire** : consiste à consigner l'expertise d'un individu pour permettre la transmission de ses savoirs à la collectivité.*
- *la **connaissance et la mobilisation** optimales dès que le besoin se présente, des savoirs individuels des salariés,*
- *l'**élaboration, le partage, la diffusion des savoir-faire** collectifs propre à l'entreprise ».*

Par cette définition, l'auteur énonce les attributs de la gestion de la connaissance qui distinguent ce que le concept décrit, mais à contrario, nous pouvons aussi définir le "Knowledge Management" par ce qu'il n'est pas, ou ce dont il ne traite pas. Ainsi, la gestion des connaissances « *ne vise pas la connaissance scientifique, ne vise pas la connaissance de l'environnement de l'entreprise ou les modèles stratégiques de développement. Ces fonctions sont assurées par la veille stratégique ou l'Intelligence Economique et Concurrentielle (IEC). Enfin, le "Knowledge Management" ne vise pas l'ingénierie documentaire, même si, bien souvent, il s'appuie sur celle-ci, voire même la suscite lorsque les solutions font apparaître un besoin de (mieux) gérer la documentation interne* » (Brouste P., Cotte D., 1999).

Dans l'étude de la littérature, nous avons pu identifier la référence des auteurs aux systèmes des sciences de l'information. En ce qui concerne ces processus, la précision sémantique s'impose. Perriault J. (2002) s'appuie sur les travaux de psychologie cognitive et indique que les informations sont « *des données inertes et [que] l'activité d'interprétation et d'organisation incombe à celui qui s'en sert* ».

L'activité de "*construction du savoir*" n'est plus conçue comme une simple opération de transmission/impression analogique à la manière de la plaque de cire ou du magnétophone ; Perriault J. (2002) pose une distinction entre la connaissance comme savoir "*simple*", résultat,

« d'une observation, d'une médiation ou d'une expérience personnelle » ("simple knowledge") et un savoir « validé par la discussion, éprouvé par l'expérimentation et légitimé par la société ("reliable knowledge") ». La connaissance reste donc, quel que soit le domaine d'activité, l'intégration d'une information ou plusieurs informations dans un système personnel de représentations. Elle est donc une information reconnue valide et acceptée par son détenteur et susceptible d'évolution dans son système de référence.

Pour Schultze U. et Leidner D. (2002), la gestion des connaissances est la génération, la représentation, le stockage, le transfert, la transformation, l'application, l'enracinement et la protection de connaissances organisationnelles. Mémoire organisationnelle, partage d'informations et travail collaboratif sont étroitement associés à la notion de gestion des connaissances.

Cette définition montre que la gestion des connaissances est constituée de plusieurs processus.

L'inter-relation entre les concepts de données, d'informations et de connaissances fait partie d'un ordre séquentiel, d'après Zins C. (2007). Les données sont la matière première de l'information, et l'information est la matière première de la connaissance. La science de l'information peut donc étudier les données et les informations mais pas les connaissances qui sont une entité évoluée. Néanmoins, il semble que la science de l'information peut explorer la notion de connaissance parce qu'elle inclut deux sous domaines : l'organisation de la connaissance et le management de la connaissance.

Nous nous focalisons dans nos propos sur le management de la connaissance au sens du "*Knowledge Management*". L'importance de l'imbrication des notions de données, informations et connaissances dans ces processus et leurs interactions sont essentielles.

### 1.2.2. Vers des enchaînements Données - Informations - Connaissances - Savoirs

Mack M. (1995) représente la ressource "information - connaissance" comme « *faisant partie de la chaîne : Données - Informations - Connaissances - Compétences. La matière brute de cette chaîne est constituée par des données (data), une sorte d'énergie faible qui nous révèle l'existence des choses par le canal de nos organes de perception, aidés ou non d'instruments d'observation* ». Ainsi, les **données** sont des faits objectifs qui relatent un événement comme des observations simples. Les « *données sont un ensemble de discrets, les faits objectifs sur des événements* ». Dans un contexte d'organisation, ces données sont habituellement conservées sur des disques ou une infrastructure technologique. Tandis qu'elles sont créées et stockées dans un contexte, les données elles-mêmes ne fournissent pas le jugement ou l'interprétation (Davenport T.H., Prusak L., 2005, p. 302). Ce sont des nombres et des mots selon Sveiby K.-E. (2000). Ce sont des faits non structurés qui n'ont pas de sens ou encore des matériaux bruts nécessaires pour la création de l'information (Bender S., Fish A., 2000).

Pour l'auteur, Mack M. (1995), le « *dernier stade de transformation de la connaissance correspond à la production de compétences. Ces dernières sont des ensembles pouvant être très complexes dans lesquels la connaissance alimente un faisceau "intelligent" qui se perfectionne en permanence* ». L'idée de départ est que toute organisation est capable de s'auto-réguler, s'auto-contrôler afin de pouvoir, par différents apprentissages et confrontations de connaissances, s'améliorer constamment "*chemin faisant*". Chaque acteur construit sa propre connaissance et perfectionne celle des autres. La

mise en commun de savoirs individuels aboutit à la mise en place de réseaux de connaissances collectives autour de projets communs. Mais, cette notion de compétence ne semble pas intégrée dans l'ensemble des processus de management des connaissances, qui se concentrent beaucoup plus sur les concepts de données, informations, connaissances.

Les liens entre l'information et la connaissance sont décrits par Baumard P. (1999) en ces termes : « *Voir n'est pas savoir [...] information n'est pas connaissance [...] L'accumulation et le stockage de données ne font pas le savoir [...] or, ces deux notions sont souvent prises l'une pour l'autre* ».

Le vocable **information** est dérivé du mot latin "*informare*" qui signifie littéralement « *donner forme à une structure, une signification* ». Ainsi, selon Sveiby K.-E. (2000), l'étymologie même du terme apporte une connotation imposant une structure à une masse déterminée. L'information est une donnée (ou une série de données) qui a du sens et elle a le pouvoir de faire changer d'avis à l'opposé des données (Davenport T.H., Prusak L., 1998).

La définition d'Edgar Morin (1995) est celle retenue dans cette recherche :

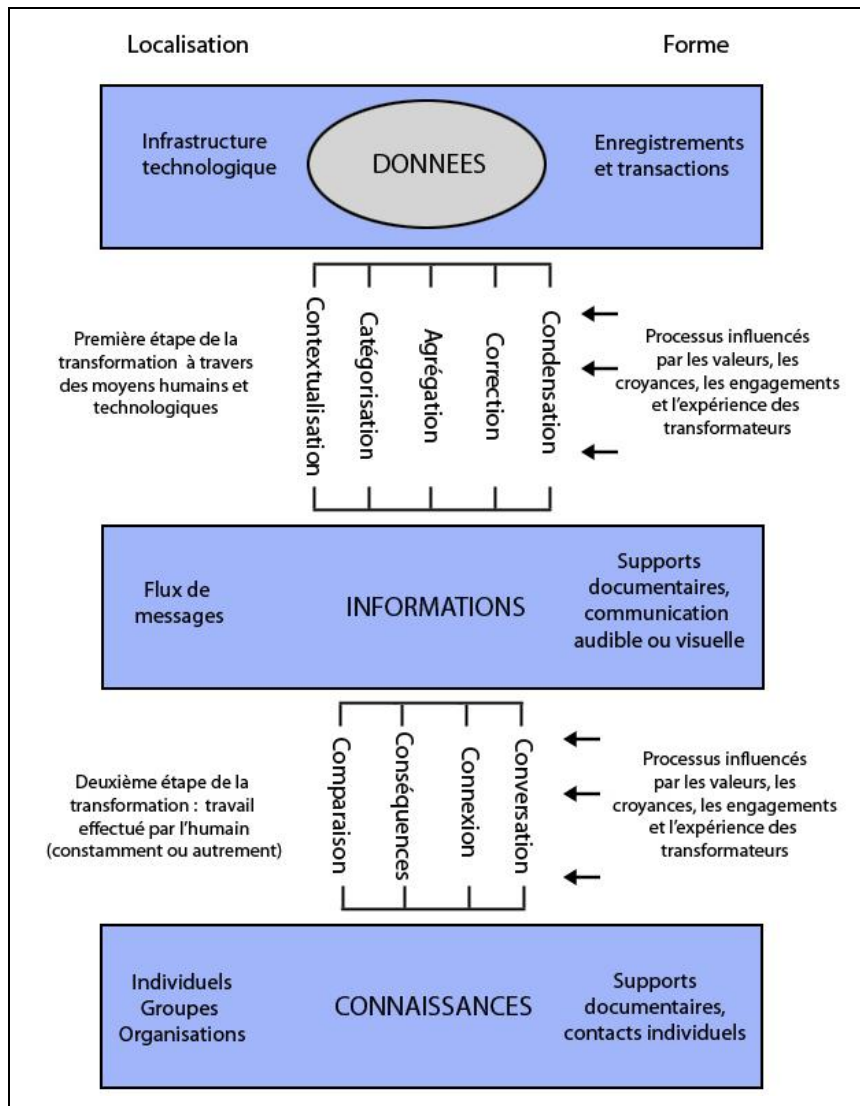
« *L'information est ce qui, pour un observateur ou récepteur placé dans une situation où il y a au moins deux occurrences possibles, dénoue une incertitude ou résout une alternative, c'est-à-dire substitue du connu à l'inconnu, du certain à de l'incertain* » (Morin E., 1995).

L'information peut être vue comme modelée et appropriée dans la forme physique, audible ou visuelle, et la connaissance comme capacité d'agir sur cette information (Davenport T.H., Prusak L., 2005 ; Liebowitz J., 2001). L'information est une donnée avec "valeur ajoutée", c'est-à-dire des données, qui d'une manière quelconque, ont été changées pour fournir l'utilité, la signification et le cadre. Davenport T.H. et Prusak L. (2005) notent qu'en devenant information, les données peuvent être :

- mises dans le contexte (contextualisation),
- mises dans des catégories (catégorisation),
- analysées d'une manière statistique ou mathématique (calcul),
- nettoyées des erreurs (correction),
- mises dans une forme plus brève et plus récapitulée (condensation) par des machines et des humains.

Nous retrouvons ces étapes du processus dans la Figure 20, ci-dessous (en page 138), intitulée « Processus Données - Informations - Connaissances » compilé par Berthelsen C. (2009).

Figure 17 : Processus Données - Informations - Connaissances



Source : Adapté de Berthelsen C. (2009), *Data, Information, Knowledge - Developed from discussion in Davenport T.H. and Prusak L. (2005), Liebowitz J. (2005), Nonaka I. (1994), in a-small-lab resources (<http://a-small-lab.com>)*

La **connaissance** tire son origine du cerveau des individus et se construit à partir de l'information qui est transformée et enrichie par l'expérience personnelle, les croyances et les valeurs (Bender S., Fish A., 2000).

La définition de la connaissance de Mack M. (1995) distingue, selon Belmondo C. (2001), « *la part de subjectivité présente dans la connaissance qui permet de donner du sens à l'information, de la situer dans un contexte* », confortée en cela par Baumard P. (1999) pour qui « *la connaissance est subjective car elle est liée à l'individu ou au groupe d'individus qui la génère* ».

La connaissance est intrinsèque au cerveau de l'individu et sa valeur « *est élevée, parce que, grâce à elles, l'homme a de nouvelles idées, de nouvelles intuitions et de nouvelles interprétations, qu'il applique directement à l'utilisation des informations et à la prise de décision* » (Pinte J.-P., 2006).

« *La connaissance est une information valorisable provenant de l'esprit humain qui inclut de la réflexion, de la synthèse et un contexte particulier* » (Davenport T.H., Prusak L., 1998).

Selon Mach M. (1995) :

« **Connaissance = information + interprétation humaine** »

La connaissance peut avoir trois dimensions :

- **sociale** (Lam A., 2000) : connaissance cognitive et connaissance organisationnelle
- **épistémologique** (Nonaka I., Takeuchi H., 1995 ; Lam A., 2000) : connaissance explicite et tacite
- **ontologique** (Nonaka I., Takeuchi H., 1995) : la connaissance individuelle et collective.

« *La connaissance comprise selon la perspective épistémologique* » au sens de Nonaka I. (1994), distingue la connaissance explicite de la connaissance tacite. Cette perspective prend tout son sens dès lors que l'on s'interroge sur la transmission et le partage des savoirs entre individus. Ainsi, le "savoir tacite" est enraciné dans l'action, dans les routines, dans un contexte spécifique (ce qui peut augmenter la productivité au niveau individuel et l'avantage concurrentiel au niveau de l'entreprise). Le "savoir explicite" est la connaissance codifiée, transmissible en un langage formel et systématique (production de données au niveau individuel, et gestion électronique documentaire au niveau de l'entreprise).

A l'instar des données devenant l'information, l'information devient la connaissance. Davenport T.H. et Prusak L. (2005) suggèrent que ceci se produit par :

- la comparaison avec les autres situations et informations,
- l'évaluation des conséquences de l'information (Quelle action l'information implique ?),
- la fabrication des raccords et l'identification des rapports avec l'autre information,
- la découverte d'autres vues (conversation).

Ces quatre processus sont effectués (consciemment ou pas) par les humains, dont les actions sont fondées sur l'engagement, la croyance, les valeurs et l'expérience (Leonard D., Sensiper S., 1998 ; Nonaka I., 1994 ; Nonaka I., Takeuchi H., 1995).

Une définition qui identifie les complexités et les constituants de la connaissance énonce que « *la connaissance est un mélange liquide des expériences encadrées, des valeurs, de l'information contextuelle, et d'une perspicacité experte qui fournit un cadre pour évaluer et incorporer de nouvelles expériences et informations. Elle commence et est appliquée dans les esprits des sachants. Dans les organismes, elle devient souvent incorporée non seulement dans les documents ou des dépôts mais également dans des routines, des processus, des pratiques, et des normes d'organisation* »<sup>130</sup> (Davenport T.H., Prusak L., 2005, p. 305).

Selon Rossion F. (2008), « *en général, nous percevons, intuitivement, que la connaissance est différente des concepts précédents. Par exemple, la connaissance est "possédée" par un individu, ce qui n'est le cas ni pour l'information, ni pour les données. La connaissance est internalisée par la personne qui la "formate" en fonction de son expérience, de son vécu et de ses perceptions du moment. En ce sens, la connaissance est éminemment personnelle et subjective. Même s'il existe une connaissance collective, celle-ci n'est jamais que la somme des connaissances individuelles. Elle peut*

<sup>130</sup> Traduction de: « *Knowledge is a fluid mix of framed experiences, values, contextual information, and expert insight that provides a framework for evaluating and incorporating new experiences and information. It originates and is applied in the minds of knowers. In organizations, it often becomes embedded not only in documents or repositories but also in organizational routines, processes, practices, and norms* ».

*être matérialisée dans des produits (technologie) et dans des supports multimédias (livres, films, etc.). C'est sur la base de cette modélisation hiérarchique que de nombreux outils et méthodes ont été élaborés. A chaque stade de la pyramide correspond une série de moyens qui permettent de capturer, gérer, diffuser et exploiter les éléments (données, informations ou connaissances) » (Rossion F., 2008).*

La littérature (Nonaka I., 1994 ; Nonaka I., Takeuchi H., 1995 ; Gurteen D., 1998 ; Leonard D., Sensiper S., 1998 ; Liebowitz J., 2001 ; Nguyen T.V., 2002 ; Davenport T.H., Prusak L., 2005) décrit le rapport entre ces notions selon un modèle formalisé par Berthelsen C. (2009) (cf. la Figure 17, en page 133). Le processus de la construction de la connaissance est souvent présenté comme l'un des éléments d'une hiérarchie de notions. D'après Rossion F. (2008), le modèle hiérarchique attribué à ces concepts trouverait « *ses origines dans un poème de Thomas Eliot qui établit un lien entre la sagesse, la connaissance et l'information (Eliot T.S., *The Rock*, Faber & Faber, 1934):*

- « *Where is the Life we have lost in living?*
- *Where is the wisdom we have lost in knowledge?*
- *Where is the knowledge we have lost in information? »<sup>131</sup> (Rossion F., 2008)*

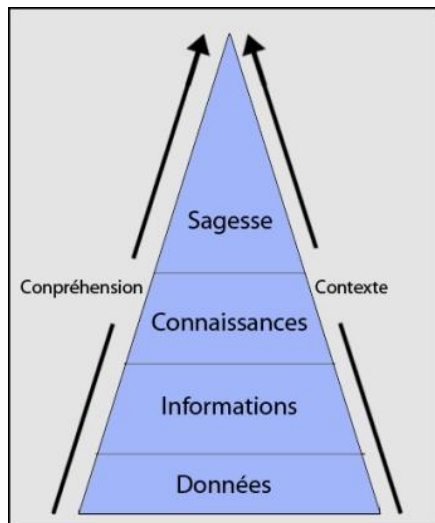
Ainsi Rossion F. (2008) analyse qu'à partir de cette idée d'Eliot T.S., d'autres auteurs se sont basés sur l'approche « d'une hiérarchie entre les différents concepts, un concept pouvant passer d'un niveau hiérarchique à un autre. La donnée pourrait devenir une information ; l'information pourrait se transformer en connaissance et la connaissance pourrait atteindre le stade ultime de la sagesse. Depuis lors, un niveau hiérarchique symbolisant les données a été ajouté à la perspective d'Eliot. Ce modèle hiérarchique de la connaissance est souvent exploité dans la littérature relative à la gestion des informations et des connaissances, soit sous la forme d'une pyramide (cf. la Figure 18, en page 136), soit sous la forme d'une chaîne linéaire (cf. la Figure 19, en page 136).

Aussi, nous retrouvons dans cette hiérarchie les éléments traditionnels des données, informations et connaissances. Mais, en plus, la "sagesse" est située tout en haut de la pyramide, car considérée comme le stade ultime de l'évolution cognitive.

---

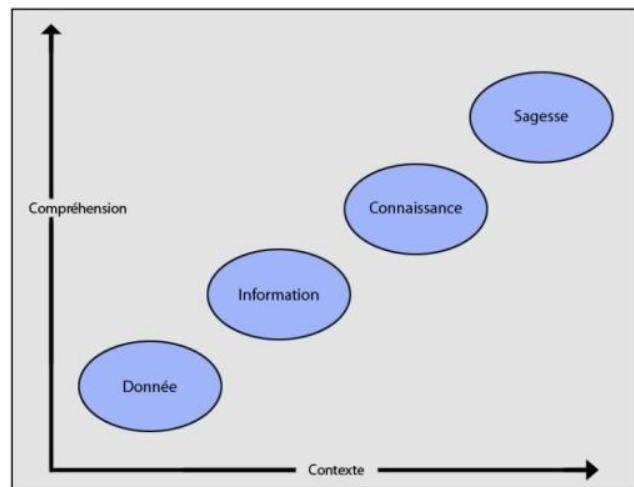
<sup>131</sup> Traduction : « -Où est la vie que nous avons perdu en vivant ? - Où est la sagesse que nous avons perdu dans la connaissance ? - Où est la connaissance que nous avons perdu dans l'information ? »

Figure 18 : La pyramide des connaissances



Source : Rossion F. (2008), « Transfert des savoirs. » d'après Eliot T.S., *The Rock*, Faber & Faber, 1934.

Figure 19 : La chaîne du modèle hiérarchique des connaissances



Source : Rossion F. (2008), « Transfert des savoirs. » d'après Eliot T.S., *The Rock*, Faber & Faber, 1934.

Dans la langue française, une distinction est faite entre la "connaissance" et le "savoir", lequel se réfère à « *un ensemble de connaissances acquises par l'étude* »<sup>132</sup>.

En effet, alors que les connaissances seraient indissociables de la personne qui connaît et définies comme « *ce qui est connu ; ce que quelqu'un sait, pour l'avoir appris* »<sup>133</sup>, le savoir existerait en dehors de la personne et il serait « *généralement codifié dans des ouvrages de référence, des manuels et des guides, des méthodes et des cahiers de procédures, des encyclopédies et des dictionnaires. Les connaissances, par contre, seraient indissociables de la personne qui connaît* » (Rossion F., 2008).

Les connaissances sont « *invisibles et leur extraction, leur partage et leur utilisation relèvent de la motivation et de la bonne volonté de leur détenteur. Dans la pratique, il est donc difficile de déterminer exactement à quel moment les données deviennent information et à quel moment l'information devient connaissance* » (Pinte J.-P., 2006).

Face à cette difficulté, l'être humain se contente « *souvent de consacrer un maximum d'énergie à ajouter de la valeur à ce que l'on possède déjà - que ce soit des données, de l'information ou des connaissances - et à les faire progresser vers le savoir* » (Pinte J.-P., 2006).

Entre les deux notions, "connaissance" et "savoir", nous rappelons la notion de "savoir-faire". Par rapport au savoir et à la connaissance, « *le savoir-faire fait référence au savoir qui peut être directement mis en application dans le cadre d'un travail ou d'une tâche précise* » (Rossion F., 2008). Traduit par "know-how" en anglais, "le savoir-faire" désigne, comme le souligne Ballay Jean-François (1997), « *à la fois le savoir et l'action qui en découle* ». Le savoir-faire est le savoir qui est appliqué lorsque nous passons à l'action. Synonyme à la fois d'expertise et d'habileté, le terme savoir-faire est cependant difficile à dissocier du savoir ou de la connaissance.

<sup>132</sup> Le Grand Robert de la langue Française (2010).

<sup>133</sup> Le Grand Robert de la langue Française (2010).



En ce qui concerne la définition du "savoir", nous choisirons cette définition de Frochot D. (2000-2003) :

« *Un ensemble organisé de connaissances constitue un savoir. Sur un plan de gestion de l'information et des connaissances, si l'on parvient à modéliser cette organisation en un savoir identifiable, on est capable de construire, par delà des bases de connaissances, des systèmes experts, applications d'une discipline plus large, appelée intelligence artificielle* » (Frochot D., 2003).

### 1.2.3. Le modèle de création et de capitalisation de la connaissance

La création de connaissances est un processus qui a été largement décrit et étudié par Nonaka I. (1994, 1995, 1998). Il analyse le processus de création de connaissances comme un des mécanismes responsables du développement de l'innovation au sein d'une organisation. C'est un point de vue organisationnel de la création de connaissances.

Nonaka I. et Takeuchi H. (1995) considèrent la création de connaissances comme un processus itératif d'interactions entre les différents types de connaissances et entre les individus. Cette nouvelle connaissance disposera d'un contexte propre qui lui aura permis de naître, et d'évoluer (Nonaka I., Toyama R., Konno N., 2000).

La modélisation méthodologique de création des connaissances nouvelles est développée par Nonaka I. et Takeuchi H. (1995). Ils considèrent que la fonction première de l'entreprise est de créer un avantage concurrentiel basé sur son intelligence collective. « *Ainsi, dans l'entreprise, le rôle des "middle-managers", c'est-à-dire les cadres moyens, est de favoriser le partage, la socialisation et la codification des connaissances et de manager de manière systématique toutes les autres activités nécessaires pour la création des connaissances nouvelles à partir des connaissances existantes. Le modèle de la création et de la capitalisation des connaissances repose sur la distinction entre savoir tacite et savoir explicite* » (Pinte J.-P., 2006).

Ainsi dans une organisation, la création et la capitalisation des connaissances interviennent à trois niveaux et se servent de quatre modes de conversion selon Nonaka I. et Takeuchi H. (1995).

Les niveaux sont :

- Au niveau **individuel**, l'autonomie pour expérimenter,
- Au niveau **du groupe**, l'interaction et le dialogue,
- Au niveau **de l'organisation**, la compétition pour l'accès aux ressources.

L'approche par le concept de "Ba"<sup>134</sup> de Nonaka I. est la plus reconnue et la plus communément acceptée. Le concept de "Ba" est un territoire de création de la connaissance collective et individuelle permettant une émergence des relations et des échanges humains (au niveau individuel ou collectif). Ces échanges permettent d'acquérir de l'expérience ou une réflexion sur l'expérience.

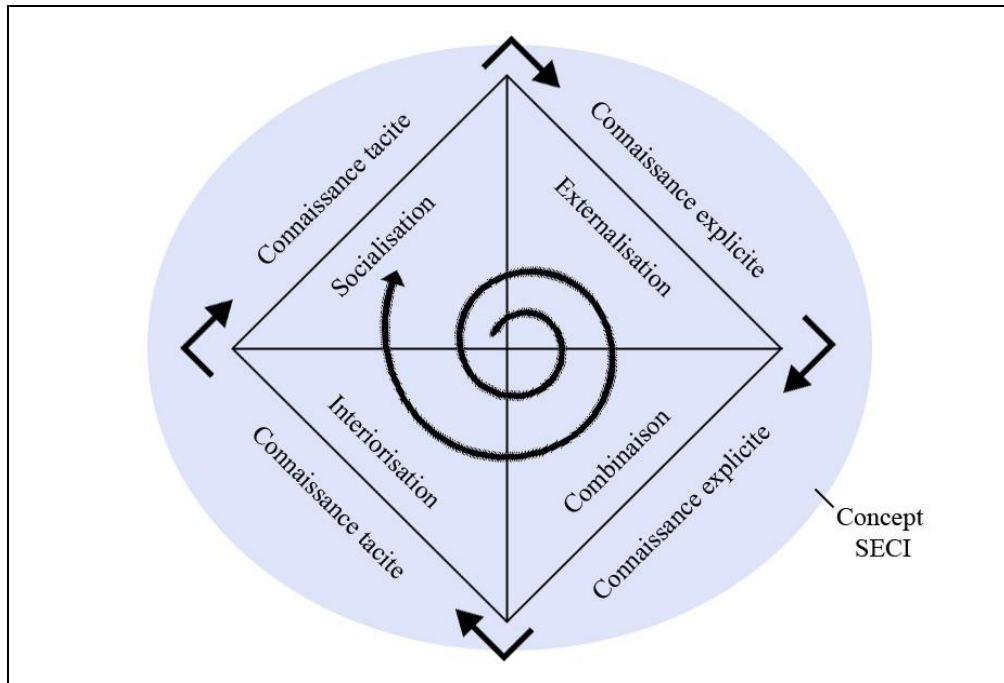
Cette théorie se base sur la reconnaissance et l'interaction entre la connaissance tacite et explicite, afin de promouvoir une innovation continue (Nonaka I., Toyama R., Konno N., 2000). Nous pouvons résumer cette théorie de création de connaissances en nous appuyant sur le modèle S.E.C.I.<sup>135</sup> (Nonaka I., Sasaki K., Ahmed M., 2001). Ce modèle (cf. la Figure 20, en page 138) décrit le processus de création de connaissances comme une spirale d'interaction entre connaissance tacite et explicite

<sup>134</sup> Le concept de "Ba" pouvant être traduit par "place" en anglais, ou "lieu" en français.

<sup>135</sup> Explication du terme SECI : « Four modes of knowledge conversion were identified : tacit to tacit (Socialization); tacit to explicit (Externalization); explicit to explicit (Combination), and explicit to tacit (Internalization). After Internalization the process continues at a new 'level', hence the metaphor of a "spiral" of knowledge creation often referred to as the SECI model. » (Nonaka I., Takeuchi H., 1995)

(Nonaka I., Takeuchi H., 1995). La connaissance tacite est enracinée dans l'action, dans les routines, dans un contexte spécifique. La connaissance explicite est la connaissance codifiée, transmissible en un langage formel et systématique.

**Figure 20 : Typologie des modes de création de connaissance**



Source : Adapté de Nonaka I., Takeuchi H., 1995.

Nonaka I. et Takeuchi H. identifient 4 modes de conversion de la connaissance au travers de la confrontation des connaissances par les acteurs.

Afin de saisir au mieux le contenu des concepts développés, nous faisons un tableau récapitulatif des caractéristiques des étapes et des connaissances utilisées (cf. le Tableau 31, en page 139).

**Tableau 31 : Les étapes de la modélisation S.E.C.I. de Nonaka I. et Takeuchi H. (1995)**

| Etapes                 | Connaissances sollicitées                                     | Caractéristiques   |
|------------------------|---|--|
| <b>Socialisation</b>   | De la connaissance tacite vers la connaissance tacite         | C'est le processus de conversion d'une connaissance tacite vers une nouvelle connaissance tacite à travers des expériences partagées.<br>Elle est très difficile à transférer car elle est intangible et par conséquent difficilement formalisable. La meilleure façon pour acquérir ce type de connaissance, selon Nonaka, est de partager un contexte commun (du temps et de l'espace).  |
| <b>Externalisation</b> | De la connaissance tacite vers la connaissance explicite      | C'est le processus de conversion d'une connaissance tacite en explicite.<br>La connaissance tacite se convertit en explicite à travers l'interaction des individus, le dialogue, la réflexion commune, la résolution de problèmes et la prise de décision. Cette conversion doit aider les individus à exprimer les idées.   |
| <b>Combinaison</b>     | De la connaissance explicite vers à la connaissance explicite | C'est la conversion d'une connaissance explicite en explicite.<br>C'est l'utilisation de processus sociaux pour combiner les différents corps de la connaissance explicite. Les individus échangent et combinent leurs connaissances au travers de mécanismes comme les réunions, ou les conversations téléphoniques. Cette phase s'établit en collectant des savoirs, combine des données et les diffuse en réunions. La combinaison est plus efficace dans un environnement collectif. |
| <b>Intériorisation</b> | De la connaissance explicite vers la connaissance tacite      | C'est le processus de conversion d'une connaissance explicite en tacite.<br>L'individu teste les savoirs codifiés en intégrant les règles.<br>La connaissance tacite doit donc être ingérée par les actions pratiques. Cette phase d'apprentissage, où les individus s'exercent, facilite la conversation. Ce processus est amplifié par l'utilisation de connaissances formelles dans la vie réelle.  |

L'étape de **Socialisation** se formalise par des "face à face" physiques, la connaissance tacite est acquise au travers d'observations, d'imitations, de pratique. La clef de l'acquisition de la connaissance tacite est l'expérience et/ou l'apprentissage par la pratique. Nous pouvons relier ce processus à l'apprentissage. Ce phénomène peut alors générer une création de connaissances par l'enrichissement, soit d'une base de connaissances individuelles, soit d'une base de connaissances collectives. Dans cet espace commence le processus de création.

Ce processus se poursuit par l'**Externalisation** qui requiert l'expression de la connaissance tacite en une forme compréhensible. L'individu essaye de se confondre avec le groupe. Cette conversion implique des techniques qui aident les individus à exprimer les idées (concepts, métaphores,

analogies). La sélection des personnes avec des connaissances spécifiques est essentielle. Les individus partagent des modèles mentaux qui ne sont parfois pas les leurs. Le dialogue en est la clef. L'étape de **Combinaison** s'applique à collecter de la connaissance chez les employés, les fournisseurs, les distributeurs, ou les partenaires. La collecte de savoirs et de données peut se réaliser par tous les moyens. La place de la cybernétique est ici mise en exergue. En effet, le développement des systèmes d'information et des outils associés sera un accélérateur de cette phase. Cette connaissance est ensuite travaillée, reliée, repensée et réutilisée sous une autre forme, symbolisant une nouvelle connaissance. Selon Beijerse R.P. (1999), une nouvelle connaissance est créée via la combinaison à travers la restructuration de l'information existante.

Enfin, l'**Intériorisation** permet un partage et une amélioration par des discussions de la connaissance, donnant ainsi naissance à une nouvelle connaissance tacite. La majeure partie de la connaissance, qui circule par les communautés, est explicite. Ce processus est relié de façon assez significative à l'apprentissage par la pratique (Beijerse R.P., 1999 ; Nonaka I., Toyama R., Konno N., 2000).

D'après Reix R. (1996), ces « *quatre modes de conversion des connaissances s'enchaînent naturellement* :

- *un acteur détenteur d'une connaissance la partage plus ou moins tacitement avec ceux avec lesquels il coopère ;*
- *une réflexion plus collective sur des problèmes conduit à extérioriser cette connaissance ; une connaissance codée devient transmissible à une plus grande population et combinable avec d'autres connaissances ;*
- *certaines de ces connaissances nouvelles seront ensuite appropriées et mises en œuvre ».*

Ainsi Nonaka I. (1994, 1995, 2000) décrit le processus de création de connaissances comme un des mécanismes fondamentaux et responsables du développement de l'innovation au sein d'une organisation. Ce modèle met en valeur la nécessité d'une interaction entre différents acteurs pour créer deux types de connaissances. Les quatre processus, outre le fait d'offrir une catégorisation de la connaissance créée, mettent l'accent sur le transfert de connaissances comme un mécanisme.

D'ailleurs, s'appuyant sur ce point de vue organisationnel de la création des connaissances Chauvet V. et Ghetty C. (2003) affirment que ce processus n'est pas seulement envisageable dans ce contexte. Ils considèrent que « *l'interaction entre plusieurs individus et entre des connaissances tacites et explicites crée de la connaissance, que l'on se situe au sein d'une organisation ou dans tout autre contexte* ». Dans cette perspective, nous émettons l'idée que la création de connaissances dépend des interactions entre les différentes parties prenantes intervenant dans l'élaboration d'un PPRI/Sm, et donc du transfert de connaissances entre ces différents acteurs.

Les théories de la gestion de la connaissance et du savoir sont actuellement soumises à la difficulté du raz-de-marée de données invérifiables engendré par le développement des nouvelles technologies de l'information. Ces grappes d'innovation (Schumpeter J., 1939) ont des effets bénéfiques pour l'aide à la décision, mais l'innovation peut aussi parfois avoir des limites qui sont source d'inévitables dysfonctionnements. Bien que le concept de gestion de l'information semble plus facile à définir, « *l'information étant pour l'essentiel un ensemble de données de nature objective, les connaissances structurent des données et les transforment en une construction subjective et donc contestée politiquement* » (Haynes P., 2010). Ainsi, « *les systèmes d'information qui compilent et font circuler des éléments statistiques ou des messages dynamiques ne servent pas à*

*priori à orienter la prise de décision, mais ils fournissent de l'information qui facilite la prise de décision* » (Haynes P., 2010).

La gestion des connaissances tente d'endiguer le flot de données et d'en dégager les points forts et les thèmes pour comprendre quelle information sera utilisée pour orienter les pratiques et les opérations dans un environnement de travail donné. Turban E., McLean E. et Wetherbe J. (2002) définissent la gestion des connaissances comme « *la gestion éclairée de l'expertise dans une organisation. Ce qui comprend la collecte, la catégorisation et la diffusion des connaissances* ».

Un décideur prenant une décision appropriée dans un dossier complexe est un exemple d'application de connaissances tacites. Sa décision est individuelle et unique, mais elle se réfère à des pratiques précédentes, se nourrit des conseils d'autres acteurs, s'abreuve à diverses sources d'informations et s'appuie sur l'interprétation d'outils de connaissances explicites, comme des schémas statistiques prévisionnels.

La complexité de la prise de décision dans un territoire à risques est susceptible de positionner le décideur public dans cette même situation de difficultés face aux informations, aux données et aux connaissances en sa possession pour le choix.



## Conclusion du chapitre 1 : Des données aux savoirs

Dans ce premier chapitre de la partie 2, nous nous sommes attachés à comprendre les caractéristiques des divers concepts stratégiques concernant la gestion de la connaissance à la base de la prise de décision publique.

Ces connaissances sont essentielles pour les décideurs des institutions publiques.

Par conséquent, dans l'objectif de comprendre le processus de gestion des connaissances dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine, nous avons étudié la littérature sur les concepts de données, informations et connaissances.

Tout d'abord, nous avons abordé la nature et le rôle des notions de données, informations, connaissances et savoirs.

L'étude de la littérature nous a permis de définir les termes qui nous occupent dans cette recherche et d'en extraire la substantifique moelle. Les différentes taxonomies constituées autour des caractéristiques de ces notions apportent des éclairages éclectiques que nous avons adaptés à notre étude.

Cette analyse de la littérature nous a permis de sélectionner des définitions pour les concepts de données, informations et connaissances. Ces dernières seront utilisées comme catégories principales dans le cadre de l'analyse qualitative des entretiens sur les problématiques de la structuration de la connaissance dans l'élaboration du PPRI/Sm.

Ensuite, nous nous sommes attachés à identifier les processus théoriques autour de ces notions.

Tout d'abord, les disciplines de la gestion de l'information et de la gestion des connaissances nous ont permis d'identifier l'existence d'une multitude de processus autour du stockage, du transfert, de la transformation, de l'application ou de l'enracinement de la connaissance. Ainsi, nous avons mobilisé des théories de hiérarchisation des concepts de données, informations et connaissances.

Puis, nous avons choisi de définir les processus en relation directe avec notre problématique. L'approche faisant intervenir les notions de savoirs nous semble plus adaptée à notre démarche ainsi qu'à notre recherche, celle-ci s'appuyant sur des bases de connaissances multiples et diversifiées.

Nous avons fait référence dans la première partie de cette recherche, à l'incertitude du risque étudié et à la difficulté qu'elle engendre pour le décisionnaire, quant à sa compréhension des données, informations et connaissances qui lui parviennent.

Les décideurs publics ont des moyens et des sources d'informations diverses, ce qui fait d'eux des réceptacles d'informations provenant de tout azimut. Or, nous venons, dans ce chapitre 1 de la partie 2, de montrer l'importance de chaque concept de la gestion de la connaissance. Les notions de données, d'informations et de connaissances ont des significations, des objectifs et des rôles différents dans la prise de décision.

Par ailleurs, ces notions peuvent être modifiées par le processus cognitif. L'ensemble de ces éléments énumérés engendre des difficultés complémentaires dans la prise de décision.

Afin de comprendre à partir de quelles connaissances les acteurs locaux élaborent leurs décisions dans la gestion des risques, nous faisons un état des connaissances existantes en la matière, dans le chapitre suivant.



## Chapitre 2 : De l'existant ... vers le souhaité pour l'élaboration du PPRI/Sm

« La connaissance s'acquiert par l'expérience, tout le reste n'est que de l'information. »

Albert Einstein

Selon l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble (IRMa, 2008)<sup>136</sup>, la politique de gestion des risques majeurs s'appuie essentiellement sur 5 grands axes (cf. le Tableau 32, ci-dessous, en page 145) et ces axes peuvent être classés « en deux groupes, à savoir :

- La prévention qui regroupe l'ensemble des actions visant à éviter la survenance d'un phénomène ou d'un accident ou à limiter son impact.
- La prévision qui regroupe l'ensemble des actions de planification et de préparation permettant de limiter les conséquences des accidents en préparant les moyens nécessaires à l'intervention » (IRMa, 2008).

**Tableau 32 : Les 5 grands axes de la politique de gestion des risques majeurs**

| Etape  | Contenu  |
|--|--|
| <b>1<sup>ère</sup> étape : la connaissance des phénomènes, de l'aléa et du risque.</b>                         | « Cette étape est essentiellement assurée par l'Etat qui affiche les risques naturels et par le générateur de risques pour ceux d'origine technologiques. »  |
| <b>2<sup>ème</sup> étape : la protection, la réduction de la vulnérabilité, voire de l'aléa.</b>               | « Cette étape consiste à mettre en œuvre des moyens de protection, soit pour diminuer l'intensité du phénomène redouté (barrage écrêteur de crue, débroussaillage...), soit de mesures pour réduire son impact (digues, règlement d'urbanisme...). » |
| <b>3<sup>ème</sup> étape : La prise en compte du risque dans l'aménagement, la maîtrise de l'urbanisation.</b> | « Sur la base de la connaissance des risques, les collectivités doivent intégrer les règles urbanistiques adaptées dans leurs documents d'urbanisme. »   |
| <b>4<sup>ème</sup> étape : l'information préventive et l'éducation des populations.</b>                        | « Le citoyen doit être informé des risques présents sur le territoire et des mesures prévues par les autorités en cas de survenance de l'un de ces événements. Il doit être formé pour adopter le bon comportement. »                                |
| <b>5<sup>ème</sup> étape : l'organisation préalable des secours.</b>   | « Qu'il soit d'origine naturelle ou technologique, le risque zéro n'existe pas. C'est pour cette raison qu'il convient de se préparer et de s'organiser pour faire face à ces phénomènes. »  |

Source : Adapté de IRMa, Plan Communal de Sauvegarde P.C.S. « S'organiser pour être prêt », 2008.

Ainsi, en nous basant sur les étapes de la politique de gestion des risques élaborées par l'Etat, nous constatons l'importance de la gestion des connaissances en matière de risques.

Dans un premier temps, nous identifierons les sources de données, d'informations et de connaissances existantes actuellement sur les risques d'inondation par submersion marine. Ce panorama sera réalisé dans sa grande majorité par les retours de la recherche-action sur le terrain. Cet accès aux connaissances est possible grâce à diverses structures comme les réseaux sociaux, les

<sup>136</sup> Institut des Risques Majeurs de Grenoble (IRMa) mandaté par la Direction de la sécurité civile - Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales (2008), Plan Communal de Sauvegarde P.C.S. « S'organiser pour être prêt » - La démarche - 2<sup>ème</sup> éd.

communautés virtuelles ou l'expérience pratique. McDermott R. (1999) prétend que nous avons accès à des connaissances en faisant partie de communautés, de réseaux d'individus, que cela se passe sur le lieu de travail ou en-dehors. Cet accès est fonction, selon lui, « *du développement des communautés, des relations entre les membres de l'organisation et du soutien qu'apporte le management à ces réseaux* ». Ceci étant, nous avons cherché, au travers de l'expérience de recherche-action et des 37 entretiens effectués, quels types de données, informations et connaissances les acteurs utilisent dans leur quotidien de gestionnaire des risques.

Dans un deuxième temps, nous aborderons la question des connaissances actuellement utilisées dans le cadre de l'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau en fonction des acteurs interrogés. A partir de l'analyse de contenu et des résultats, nous ferons une synthèse des connaissances actuellement utilisées.

La mitigation des propos ici évoqués est nécessaire. En effet, nous rappelons que le PPRI/Sm est un document de réglementation urbanistique élaboré par les services Etatiques à destination des communes. La recherche-action menée, appuyée des entretiens semi-directifs, se déroule dans un laps de temps très proche de la présentation par les services de l'Etat de la première carte de zonage territorial sur le risque de submersion marine.

Dans ce contexte, seuls les services de l'Etat sont instruits des procédures d'élaboration du PPRI/Sm ; les services de la fonction publique territoriale ont, quant à eux, uniquement reçu un porter à connaissance faisant état du risque et n'ont, à aucun moment, été conviés à l'élaboration de ce document. Par conséquent, il est essentiel de prendre en compte dans notre recherche sur les connaissances actuellement utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm, le fait que les services de l'Etat sont très avisés sur ce sujet contrairement aux autres parties prenantes qui sont sur de la perception et du ressenti.

Enfin, nous aborderons les besoins du terrain en termes de connaissances pour une meilleure gestion du risque.

## **2.1. Des simples données à la question des savoirs dans la gestion des risques d'inondation**

Nous avons pu constater dans le chapitre 1 (Partie 2) le foisonnement de définitions et de travaux menés autour des concepts impliqués dans la gestion de la connaissance. Le choix de la problématique dans ces travaux a été effectué, comme expliqué dans le chapitre 2 (Partie 1), par le constat initial issu du terrain, de la difficulté rencontrée par les acteurs agissant dans le domaine des risques, à élaborer le document réglementaire urbanistique : le PPRI/Sm. Les premières observations sur le terrain nous ont permis de constater l'existence d'une divergence, voire d'un conflit, dans la gestion des connaissances existant dans ce domaine.

En effet, les élus territoriaux abordent dans les médias locaux et autres supports de communications leur non participation à l'élaboration de ce document et leur non-compréhension des données utilisées pour aboutir à ce document.

Ainsi, lors de la présentation des cartes de zonages élaborées par l'Etat, aux maires des communes du bassin versant de l'Etang de Thau, nous avons régulièrement entendu : « *Mais sur quoi se sont-ils basés pour élaborer cette carte ? Mais qu'ils nous montrent les données parce que, pour nous, c'est*

*impossible !* ». Par la suite, le premier courrier envoyé par l'ensemble des maires concernés aux services de l'Etat pour contester le PPRI/Sm, a eu pour objet une demande des sources de données utilisées pour la création de ce document, et une demande de prise en compte des données détenues par le Syndicat Mixte du Bassin de Thau et de leur modélisation.

Pour étudier la connaissance de l'environnement de la gestion des risques, nous aborderons, dans un premier temps, les documents de connaissances au travers d'un synopsis issu de notre travail d'observation et de formalisation.

Dans un deuxième temps, nous analyserons les interprétations locales des pratiques réglementaires en matière de gestion des risques en définissant le contexte dans lequel les études du PPRI/Sm ont été menées, et en abordant les pratiques mise en œuvre dans cette procédure.

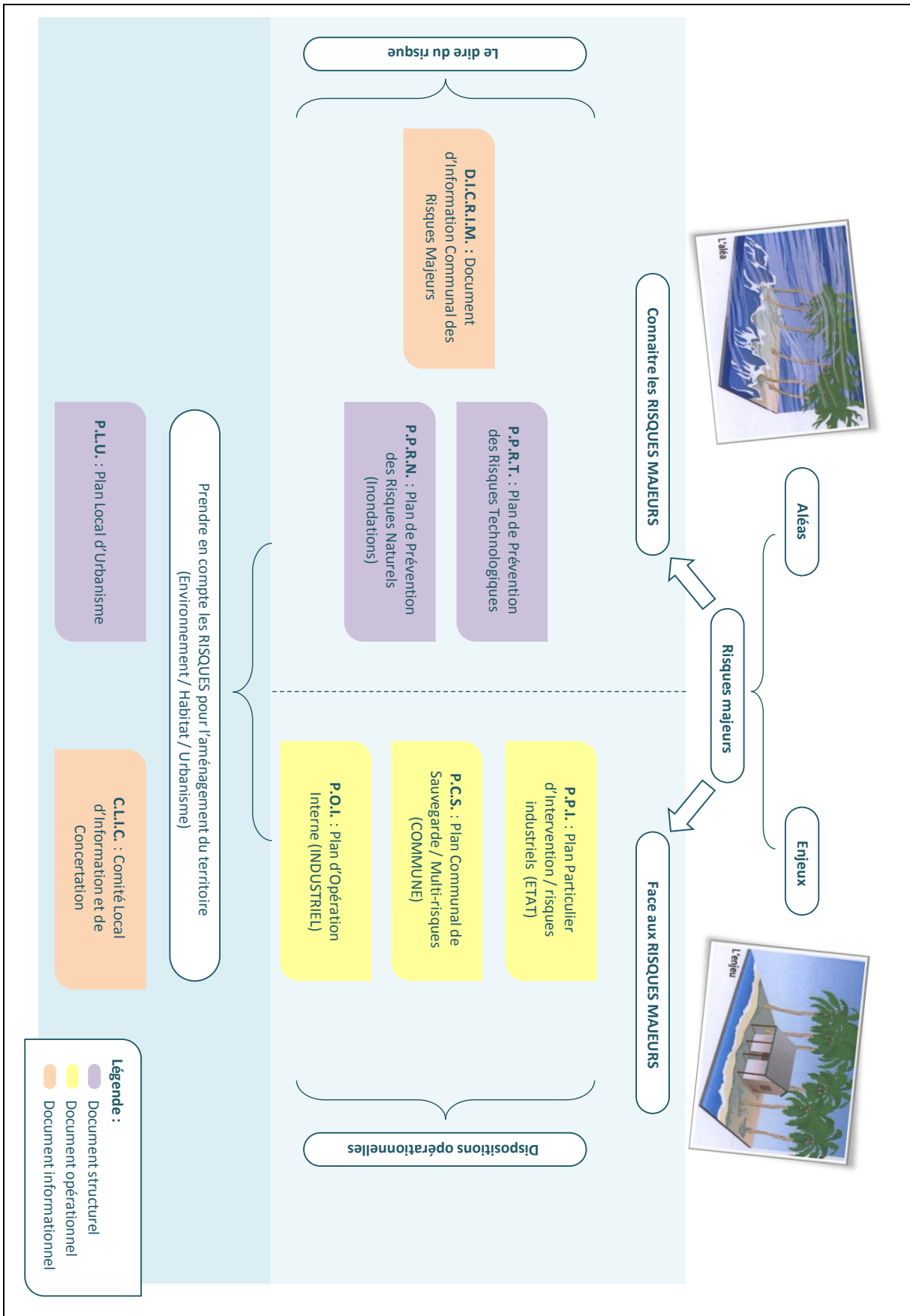
Enfin, nous expliquerons le processus d'analyse du contenu des entretiens réalisés que nous avons choisi, ainsi que la construction des résultats en termes d'échantillons pour une vision plus proche de la réalité du terrain.

### **2.1.1. Les documents de connaissances dans la gestion des risques**

Dans la période d'observation, nous nous efforçons de comprendre l'imbroglio qui s'opère autour de la gestion des risques. En effet, nous constatons que les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux demandent une formalisation du contexte des documents imposés par l'Etat sur un territoire à risques.

Une première approche du terrain, au travers de la recherche-action, nous permet de discerner une hétérogénéité au niveau des supports de connaissances impliqués dans la gestion des risques. Nous rappelons que lorsque des aléas et des enjeux sont identifiés sur un même territoire, celui-ci est caractérisé comme territoire à risque. La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 impose alors aux autorités publiques de mettre en œuvre des documents pour porter à connaissance ce risque et d'élaborer des processus opérationnels afin d'identifier les moyens nécessaires pour y répondre. (cf. la Figure 21, en page 148).

Figure 21 : Les documents de connaissances des risques majeurs



Ainsi, nous identifions deux types de documents :

- Les documents du "*Dire du risque*" permettant de connaître le risque majeur. Ils sont élaborés par les services de l'Etat en ce qui concerne les documents réglementaires urbanistiques : le Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) et le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT). Nous retrouvons sous l'intitulé des risques naturels tout ce qui est lié à la nature tels que les inondations (quelque soit la typologie), les feux de forêt ou encore les séismes. Nous recouvrons sous l'intitulé des risques technologiques, tout ce qui concerne les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE)<sup>137</sup> souvent classées Seveso<sup>138</sup>. Quant au Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)<sup>139</sup>, il est élaboré par les services communaux.
- Les documents des "*dispositions opérationnelles*", permettant l'identification des moyens humains et techniques à disposition des autorités publiques pour répondre aux risques avérés. En ce qui concerne les risques technologiques, nous soulignons la présence des documents tels que le Plan d'Opération Interne, dispositif mis en œuvre lors de la survenue d'un incident sur un site industriel classé et restant confiné au site, ou le Plan Particulier d'Intervention lorsqu'un incident a des conséquences hors du périmètre du site industriel. En ce qui concerne les aspects multi-risques, le Plan Communal de Sauvegarde (PCS)<sup>140</sup>, à la charge des maires, prévoit l'organisation mise en œuvre par les communes en cas de gestion d'un évènement majeur.

L'ensemble de ces documents sera annexé au Plan Local d'Urbanisme, afin de prendre en compte les connaissances de gestion des risques dans les décisions d'aménagement du territoire.

Nous aborderons plus en détail dans le chapitre 3 de cette partie, les limites de cette connaissance, mais il faut, d'ores et déjà, comprendre que cette recherche s'établit dans un contexte complexe. En effet, outre la complexité liée aux notions de territoire à risques avec tous les enjeux que cela suppose (partie 1, chapitre 2), et outre la complexité liée à la gestion publique et à la prise de décision publique sur le territoire avec toutes les difficultés que cela impliquent (partie 3, chapitre 1), cette recherche se déroule dans les premiers mois de la prescription du PPRI/Sm.

<sup>137</sup> La définition d'une ICPE est donnée par le Livre V, Titre I, art. L 511-1 du Code de l'environnement (ancienne loi du 19 juillet 1976). « Une installation classée pour la protection de l'environnement est une installation fixe dont l'exploitation présente des risques pour l'environnement. Exemples : usines, élevages, entrepôts, carrières, etc. »

<sup>138</sup> La directive dite Seveso ou directive 96/82/CE est une directive européenne qui impose aux États membres de l'Union européenne d'identifier les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs. La directive, officialisée le 24 juin 1982, a été modifiée le 9 décembre 1996 et amendée le 16 décembre 2003 pour la directive 2003/105/CE. Cette directive est nommée ainsi d'après la catastrophe de Seveso qui eut lieu en Italie (1976) et qui a incité les États européens à se doter d'une politique commune en matière de prévention des risques industriels majeurs.

<sup>139</sup> Le DICRIM (Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs) est un document réalisé par le maire dans le but d'informer les habitants de sa commune sur les risques naturels et technologiques qui les concernent, sur les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mises en œuvre ainsi que sur les moyens d'alerte en cas de survenance d'un risque. Il vise aussi à indiquer les consignes de sécurité individuelles à respecter, consignes qui font également l'objet d'une campagne d'affichage, organisée par le maire et à laquelle sont associés les propriétaires de certains bâtiments (locaux à usage d'habitation regroupant plus de quinze logements par exemple). L'ensemble des dispositions réglementaires concernant le DICRIM est codifié au Code de l'Environnement (CE), articles R125-9 à R125-14. Elles sont complétées par le décret n°2005-233 du 14 mars 2005 relatif à l'établissement des repères de crues et par le décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au Plan Communal de Sauvegarde.

<sup>140</sup> Elaboré sous la responsabilité du maire, le Plan Communal de Sauvegarde (PCS), établi par le décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 pris en application de l'article 13 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la loi de sécurité civile, est un document visant à organiser les moyens communaux existants pour faire face aux situations d'urgence. Il est obligatoire pour les communes soumises à un Plan de Prévention des Risques (PPRN ou PPRT) approuvé ou concernées par un Plan Particulier d'Intervention (PPI) (installation nucléaire ou établissement de type SEVESO). Maillon local de l'organisation de la sécurité civile, le Plan Communal de Sauvegarde s'intègre dans l'organisation générale des secours constitué par le dispositif ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile). Organisant la réponse de proximité en prenant en compte l'accompagnement et le soutien aux populations sinistrées ainsi que l'appui aux services de secours, il est l'outil opérationnel mis en œuvre par le maire dans son rôle de gestionnaire d'un évènement de sécurité civile.

### 2.1.2. Les exégèses de la pratique réglementaire

Dans le cadre de la mise en œuvre du PPRI/Sm du Bassin de Thau, les services de l'Etat<sup>141</sup> réalisent une étude préalable de l'aléa submersion marine selon la procédure réglementaire d'élaboration d'un PPRI. Procédure que nous développons plus en détail dans la Partie 3, chapitre 1.

Selon le rapport de la Direction Départementale de l'Équipement de l'Hérault (2008), l'étude préalable est réalisée sur les 16 communes du bassin versant qui sont pour Thau Agglo (ex-CABT) (Balaruc-les-Bains, Balaruc-le-Vieux, Frontignan, Gigean, Marseillan, Sète, Vic-la-Gardiole, Mireval), pour la Communauté des Communes du Nord Bassin de Thau (CCNBT) (Bouzigues, Loupian, Mèze, Poussan, Montbazin, Villeveyrac) et pour Hérault Méditerranée Communauté d'Agglomération (Pinet et Pomérols).

La première phase d'étude sur l'aléa a pour objectif de comprendre le fonctionnement des cours d'eau présents sur l'ensemble des communes faisant l'objet de cette étude et de déterminer les secteurs nécessitant une étude plus approfondie avec la mise en place d'un modèle hydraulique. « *La connaissance de l'hydrodynamisme des cours d'eau s'appuie essentiellement sur le recueil des données historiques et l'analyse hydrogéomorphologique :*

- *les données historiques recensées sont issues de différentes sources : données transmises par la commune, données issues des témoignages des riverains, données possédées par la DDE ou encore données présentes dans les études existantes.*
- *l'analyse hydrogéomorphologique permet de déterminer le champ d'expansion maximal d'une crue et de retranscrire l'hydrodynamisme du cours d'eau (lit mineur, lit majeur, axes d'écoulement secondaires...) » (DRE, 2008)<sup>142</sup>.*

Cette première phase a également pour objet « *de déterminer les zones de submersion marine en front de mer et sur les étangs* ».

La deuxième phase d'étude a pour objet de cartographier l'aléa inondation des cours d'eau :

- sur les zones sans enjeu particulier, l'aléa inondation sera cartographié à l'aide des résultats hydrogéomorphologiques.
- sur les zones à enjeux, une modélisation hydraulique sera réalisée afin d'affiner la connaissance du risque.

« *La cartographie de l'aléa intégrera ainsi l'aléa des cours d'eau ainsi que l'aléa de la submersion marine* » (DRE, 2008).

Les informations de cartographie et repérage spatial sont des savoirs géographiques. Ces derniers peuvent être des savoirs géographiques savants ou vernaculaires. Collignon B. (2000) les décrit dans ce sens, « *si l'on peut repérer des caractères communs à tout savoir géographique vernaculaire, les structures et les contenus sont toujours différents, comme les cultures mais aussi les individus dont ils sont l'expression* » alors que « *le savoir géographique savant est, en revanche, discursif, formalisé sur un mode théorique, soucieux d'objectivation et de sa communicabilité hors contexte* » (Collignon B., 2000).

<sup>141</sup> Le service « gestion des risques » de la Direction Départementale de l'Équipement de l'Hérault principalement.

<sup>142</sup> Direction Départementale de l'Équipement de l'Hérault (2008), « Etude préalable au projet d'élaboration d'un plan de prévention des risques inondations du bassin versant de l'Étang de Thau », Egis Eau, Bceom France, septembre.

Les travaux mentionnés ci-dessus sont menés par les services de l'Etat en interne, par leurs propres moyens, ou en sous-traitance avec des bureaux d'études.

Elaborant des plans de prévention sur divers risques, les services de l'Etat élaborent des études sur l'ensemble du territoire et dans divers domaines. Ainsi, Trouve T. (2006) fait référence à la gestion de la connaissance dans le domaine des risques sismiques, pour lesquels la région du Sud de la France est elle aussi impactée malgré la faible culture dans ce sens.

D'après cet auteur, les travaux des institutions publiques ont pour objectif « *d'améliorer la connaissance et de réduire la vulnérabilité de certaines régions comme le Sud de la France, [...] où les risques (sismiques) sont les plus importants, [...] avec la réalisation d'une cartographie mettant en évidence les zones les plus exposées. [...] Mais élus et décideurs ont besoin de connaître les risques à l'échelle locale, en particulier par le biais de micro-zonages. Financé par le « Fonds Barnier » (Fonds de prévention des risques naturels majeurs) ce programme sera décliné sur le terrain à l'initiative des acteurs locaux* » (Trouve T., 2006).

Actuellement, d'après nos recherches sur les données secondaires et les multiples échanges avec les experts concernés, certaines données issues d'études de recherche menées par les institutions partenaires et des parties prenantes à la gestion des risques existent.

Ainsi, « *les données relatives aux niveaux atteints lors des submersions marines sont constituées des mesures issues des marégraphes et de repérages sur site réalisés suite aux évènements exceptionnels. [...] Ces données ont été synthétisées en 2002-2003 dans une étude réalisée par le CETE<sup>143</sup> pour le compte du SMNLR<sup>144</sup> et relative à la méthodologie d'élaboration de PPR Littoraux. Cette étude a identifié la difficulté d'évaluer un niveau de référence unique pour l'ensemble du Golfe du Lion et la nécessité de réaliser des approches et études spécifiques. En outre, il convient de préciser que les données issues des marégraphes du Golfe du Lion permettent d'apprécier les niveaux marins moyens atteints dans les ports. Ce sont donc des valeurs relativement filtrées compte tenu des outils de mesures mais aussi de leurs implantations. Les variations haute fréquence de niveau et notamment les effets dus à la houle ne sont pas pris en compte. Pour les mêmes raisons, les mesures donnent un niveau global de submersion et ne restituent pas la contribution des différents effets cités en introduction* » (DRE-LR, 2008)<sup>145</sup>.

<sup>143</sup> CETE : Centre d'Etudes Techniques et de l'Equipement du Ministère de l'Equipement, partenaire et prestataire en ingénierie pour tous les acteurs de l'aménagement. [www.cete-mediterranee.fr](http://www.cete-mediterranee.fr).

<sup>144</sup> SMNLR : Service Maritime et de la Navigation du Languedoc-Roussillon, service extérieur du Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme dont le domaine d'intervention concerne le littoral et des étangs du Languedoc-Roussillon ainsi que le Canal du Rhône à Sète. [www.smlnr.org](http://www.smlnr.org).

<sup>145</sup> Direction Régionale de l'Equipement du Languedoc-Roussillon - Services des espaces littoraux (2008), « La submersion marine en Languedoc-Roussillon : Eléments de définition », 8 juillet 2008.

**Tableau 33 : Niveaux marins atteints dans les ports du Bassin de Thau lors des tempêtes survenues entre 1982 et 1999**

| Commune    | Lieu exact                                     | Source   | 06-07-08/11/1982 | 08-09/11/1984 | Hiver 1995-1996 | 16-17-18/12/1997 | 12-13/11/1999 |
|------------|--|----------|------------------|---------------|-----------------|------------------|---------------|
| Agde       | Relevé dans l'avant-port                       | SMNLR    |                  |               | +1.00m NGF      |                  |               |
| Sète       | Relevé au marégraphe de Sète                   | SMNLR    |                  |               |                 |                  | +0.75m NGF    |
|            | Relevé dans le Bassin de Thau                  | SMNLR    |                  |               | +0.70m NGF      |                  |               |
|            | (vide)   | SMNLR    | +1.40m ZH        |               |                 | +1.06m NGF       |               |
|            |  | SOGREAH* | +1m NGF          |               |                 |                  |               |
|            | Relevé au marégraphe de Sète                   | BCEOM**  |                  |               |                 | +0.98 m NGF      |               |
| Frontignan | Relevé au limnigraphe du canal du Rhône à Sète | SMNLR*** |                  |               |                 | +1.038m NGF      |               |
|            | Relevé dans le port de plaisance               | SMNLR    | +1.20 m NGF      |               |                 |                  |               |
|            | Relevé sur le canal du Rhône à Sète            | SMNLR    | +1.30 m NGF      |               |                 |                  |               |
|            |  | SOGREAH  | +1.1 m NGF       |               |                 |                  |               |

Source : Extrait du Tableau « Niveaux marins atteints dans les ports du Golfe du Lion lors des tempêtes entre 1982 et 1999 », in « La submersion marine en Languedoc-Roussillon : Eléments de définition », Direction Régionale de l'Équipement de Languedoc-Roussillon, 8 juillet 2008.

\*SOGREAH : Société d'expertise consacrée à l'eau et l'environnement et d'ouvrages d'infrastructures.

\*\* BCEOM : Société d'ingénierie et de conseil des grands projets de développement à l'international, Egis Bceom.

\*\*\*SMNLR : Service Maritime de la Navigation Languedoc-Roussillon.

Le rapport de la Direction Régionale de l'Équipement de Languedoc-Roussillon faisant état de ces données, élabore par ailleurs une discussion sur la valeur et l'importance devant être attribuées à ces données (cf. le Tableau 33, en page 152). En effet, d'après ces mêmes services, « compte tenu de la complexité du phénomène et de l'hétérogénéité des sites, on peut acter que le plus fort niveau moyen atteint en Languedoc-Roussillon dans la période 1982-1999 est +1,50 m NGF. Pour la période antérieure, nous ne disposons pas de données. [...] Par définition, ce niveau est le niveau moyen théorique d'un plan d'eau sous l'effet de la totalité des phénomènes physiques. Par construction, il est



*sous estimé et ne tient pas compte des effets locaux et des variations haute fréquence du plan d'eau notamment dus à la houle.[...] En l'absence d'analyse fréquentielle sur le paramètre niveau marin (étude en cours de réalisation), on peut indiquer que compte tenu des occurrences des évènements connus, son occurrence est au plus cinquantennale. La prise en compte de la cote de +2,00 NGF correspond à une majoration de 30 % du niveau atteint certain. Elle est légitime et permet d'approcher un niveau centennal ainsi qu'une prise en compte des effets locaux. Elle est une valeur guide pour le littoral régional qui est à préciser par des recensements d'évènements à une échelle plus fine. [...] Cette cote ne prend pas en compte l'élévation lente du niveau de la mer, ni les phénomènes concomitants de crues fluviales » (DRE-LR, 2008)<sup>146</sup>.*

La volonté de l'Etat d'améliorer les connaissances du phénomène inondation par submersion marine transparaît dans l'ensemble des propos des fonctionnaires interviewés. Mais, qu'en est-il de la connaissance réellement utilisée pour l'élaboration d'un PPRI/Sm selon les acteurs locaux ? La réponse à cette question fera l'objet de la section 2.2 de ce chapitre.

### **2.1.3. Des connaissances pour l'élaboration du PPRI/Sm faiblement communiquées**

Ainsi, nous soulignons l'aspect conflictuel et d'actualité de ce dossier dans la période de notre recherche. Lorsque nous commençons notre recherche, les maires de l'ensemble du bassin versant ont appris, au détour d'une réunion avec les services de l'Etat, qu'un PPRI/Sm est prescrit sur le bassin versant du Bassin de Thau et celui-ci intègre de façon inédite, à l'échelle régionale, le risque de submersion marine. Face à cette annonce et à la présentation des cartographies, les maires se rassemblent dans le cadre du Syndicat Mixte du Bassin de Thau pour faire part de leurs interrogations au préfet. Ainsi, les maires mettent en doute l'évaluation du risque de submersion marine sur ce qu'il représente « *en matière de risque centennal, celui-ci devant pourtant constituer la base de la doctrine mise en œuvre par le PPRI* » (SMBT, 2009)<sup>147</sup>.

Ainsi, d'après ce même courrier et leurs auteurs, « *les données disponibles relatives aux phénomènes passés, dont celles qui sont organisées dans les bases PHE (Plus Hautes Eaux connues) sont imprécises. [...] Nous devons faire face dans ce domaine à un déficit d'approche scientifique validée, bien que certains travaux, dont en particulier ceux qui sont actuellement menés par le CEREGE, permettent de donner quelques pistes en matière de surcote liée à un risque centennal de submersion marine* ».

Les maires contestent les écarts des cotes altimétriques entre les travaux scientifiques mentionnant une hauteur d'eau estimée à 130 cm pour un risque de type submersion marine et l'estimation établie dans le cadre de la doctrine présentant un delta de 70 cm avec la mesure des premiers.

De plus, les maires pointent le fait que les travaux « *produits par les bureaux d'étude sont construits sur une simple analyse morphologique couplée à un postulat de risques de hauteur d'eau. Ces travaux ne prennent pas en compte les notions de dynamisme (phénomènes et vitesse de propagation, en particulier à travers les graus) et de conjugaison des effets de submersion marine de crue des cours d'eau. Cette insuffisance des capacités de modélisation nous interpelle d'autant que le SMBT est,*

<sup>146</sup> Direction Régionale de l'Équipement du Languedoc-Roussillon - Services des espaces littoraux (2008), « La submersion marine en Languedoc-Roussillon : Éléments de définition », 8 juillet 2008.

<sup>147</sup> SMBT (2009), courrier réf : FC/JJT/NS/05, objet : PPRI, 21 janvier 2009, du président du Syndicat Mixte du Bassin de Thau au préfet de la région Languedoc-Roussillon.

*dans le cadre du Contrat qualité de la lagune de Thau, maître d'ouvrage de l'opération OMEGA Thau (Observation, Management Environnemental et Gestion de l'Avertissement) pour laquelle il bénéficie du soutien de l'Etat, de l'Europe, de l'Agence de l'Eau, de la Région et du Département » (SMBT, 2009).*

Lorsque nous débutons la période de réalisation des entretiens d'avril 2009 à septembre 2009, nous sommes au lendemain de l'annonce de la mise en place d'un PPRI/Sm sur le bassin versant de l'Etang de Thau. Par conséquent, les acteurs locaux sont dans un état d'esprit de résistance et de conflit. Ce contexte est notamment une raison pour l'application d'une recherche action (Meissonier R., Houzé E., 2010) afin de rendre compte le plus finement du réel des situations empiriques.

Sujet de discorde et d'interrogations, le PPRI/Sm a sollicité le travail des élus, des fonctionnaires d'Etat et Territoriaux avec, pour chacun, ses idées à défendre. Par ailleurs, il a aussi suscité de l'intérêt pour les populations et autres parties prenantes.

Sur la base des 37 entretiens effectués, nous allons réaliser une analyse de contenu pour l'ensemble des problématiques abordées. Pour cela, nous abordons successivement la catégorisation dans l'analyse qualitative, puis la structuration de l'échantillon pour l'analyse.

#### **2.1.4. La catégorisation dans l'analyse qualitative**

Suite au recueil de données, l'analyse consiste à réduire les informations pour les catégoriser, et les mettre en relation avant d'aboutir à une description, une explication ou une configuration (Wacheux F., 1996).

La catégorisation des données est l'étape majeure pour la compréhension et la lisibilité de la formalisation des résultats. Le découpage de l'information en séries de mots est le processus de transformation utilisé ici, mais il présente le risque d'une perte de sens de l'information. Cet écueil implique une formalisation adéquate, avec un arbitrage entre la conservation de la richesse des informations et leur mathématisation pour en faciliter l'exploitation.

La démarche qualitative a un degré de liberté important du fait de la construction des outils d'analyse, ce qui est, en contre partie, porteur d'incertitudes fortes. Les risques d'erreurs ou de mauvaises interprétations demeurent nombreux, d'autant plus que la quantité d'informations est importante, diverse, contradictoire et plus ou moins formalisée.

Afin que le lecteur soit en capacité de reconstituer de manière rétroactive les étapes de la démarche empirique, il est nécessaire de préciser les techniques d'analyses de données (Yin K.R., 1994). Le but est de permettre à un observateur extérieur de suivre le déroulement du processus mis en œuvre par le chercheur.

L'utilisation du logiciel NVIVO 2.0. pour procéder à l'analyse qualitative des entretiens a été envisagée pour les qualités heuristiques de cet outil informatique. Toutefois, nous avons opté pour un codage manuel plus adapté aux vérifications en temps réel et aux allers-retours entre la littérature, les terrains et la théorisation. D'autant plus que les matériaux étudiés sont issus d'entretiens semi-directifs ayant été effectués avec une recherche d'échange et de confort pour l'interviewé, ce qui implique du vocabulaire parfois sujet à interprétation. Cet aspect est souligné par Lincoln Y.S. et Guba E.G. (1985), en cela qu'« *il semble sûr que les ordinateurs [...] ont pu être adaptés*

*seulement aux phases mécaniques et pas aux phases interprétatives d'analyse de données. La phase mécanique est avant l'interprétative [...] L'interprétation est toujours dans les mains de l'analyste »<sup>148</sup>.*

Afin de pouvoir analyser le contenu des 37 entretiens, nous avons effectué un traitement qualitatif permettant de les regrouper à travers une catégorisation la plus significative possible issue de la triangulation des sources de données.

L'analyse catégorielle est une méthode de recherche qualitative qui, au même titre que les analyses thématiques, se rapproche de l'analyse de contenu (Allard-Poesi F., Drucker-Godard C., Ehlinger S., 2003, p. 459) au travers de ces différentes étapes (cf. l'Annexe 8, la Figure 47, en page 452).

L'analyse catégorielle fait partie des méthodes fondamentales de la recherche qualitative (Strauss A., Corbin J., 1998) permettant de mettre de l'ordre dans le désordre apparent en reliant les données empiriques aux concepts, la réalité au modèle. Cette méthodologie du codage catégoriel permet, par ailleurs, de traiter efficacement le risque de surcharge de données car elle représente un outil puissant pour la condensation des données.

Maltèse L. (2004) reprend les différentes techniques de codages (cf. le Tableau 34, ci-dessous, en page 155) mettant en œuvre les principes de codage ouvert, axial et sélectif de Strauss A. et Corbin J. (1998).

**Tableau 34 : Techniques de codages issues de la théorie enracinée**

| Etapes         | Techniques  | Trame : théorie enracinée |
|----------------|---|---------------------------|
| <b>Etape 1</b> | <b>Codage in vivo</b> (Strauss et Corbin 1998) : fragmentation du texte en codes labellisés suivant les ensembles de mots, de phrases ou de paragraphes sélectionnés. | <b>Codage ouvert</b>      |
| <b>Etape 2</b> | <b>Méthode de comparaison constante</b> (Lincoln et Guba 1985) : création de catégories et de sous-catégories à partir des codes in vivo.                             |                           |
| <b>Etape 3</b> | <b>Codage relationnel</b> (Lincoln et Guba 1985) : mise en évidence des liens existants entre catégories et sous-catégories.  | <b>Codage axial</b>       |
| <b>Etape 4</b> | <b>Affinement des catégories majeures par un retour théorique</b> (Strauss et Corbin 1998).   | <b>Codage sélectif</b>    |

Source : Adapté de Strauss A. et Corbin J., 1998, par Maltèse L., p. 185, 2004.

Evoqué par Tiberghien B. (2006), le codage sélectif permet de « *revenir sur les champs théoriques mobilisés et de présenter les élaborations théoriques et interprétations des résultats. En mêlant résultats empiriques et notions théoriques adaptées aux contextes, cette étape permet une meilleure compréhension et explication de la réalité. Au final, tout en restant attentive aux construits, concepts et théories identifiés par la littérature, la technique du codage préconisée par les auteurs de la "grounded theory" reste largement émergente, le codage émergent favorisant l'enracinement de la théorie (Glaser et Strauss 1967, Strauss et Corbin 1998)* ».

Ainsi, la théorie enracinée ("grounded theory") est utilisée pour élaborer une théorie explicative d'un phénomène social, et sa mise en œuvre se traduit par des études de cas multiples avec une collecte

<sup>148</sup> Traduction : « *It seems safe to assert that, as Drass (1980) has noted, computers have been able to be adapted only to the mechanical and not the interpretative phases of data analysis. The mechanical phase is prior to the interpretative (...) Interpretation is still in the hands of the analyst* » (Lincoln Y.S., Guba E.G., p. 352, 1985)

de données organisée par un processus itératif d'allers-retours entre les données, les analyses et les théories. La théorie enracinée implique une mise en application adaptée pour le chercheur d'après Ryan G.W. et Bernard R.H. (2000, p. 182) qui précisent que le chercheur est amené « à *identifier des catégories et des concepts émergents du texte en liant ces concepts à des théories substantielles et formelles* ».

Dans la mesure où les catégories principales de notre analyse sont issues de la théorie de la gestion de la connaissance, notre approche diffère un peu de cette méthode. Mais, en ce qui concerne les catégories de 1<sup>er</sup> et de 2<sup>ème</sup> degré, l'émergence de celles-ci nous permet de justifier l'utilisation d'une démarche hybride. En effet, notre méthodologie allie la catégorisation sur fondements théoriques pour les catégories principales à l'émergence des données pour les sous-catégories de 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> degré.

Dans notre recherche, les notions de données, informations et connaissances sont constamment abordées et mises en référence dans les guides d'entretien. En effet, nous avons demandé à chaque acteur interviewé : Quelles sont actuellement les données, informations et connaissances utilisées, selon leur avis, dans l'élaboration du PPRI/Sm ?

Nous constatons, tout d'abord, que les acteurs ne semblent pas avoir de difficultés à définir la notion de données qui, bien souvent, se résume à des bases de données et autres données brutes. Mais, les réponses se compliquent lorsque les termes informations et connaissances se percutent comme un seul et même objet. Il est alors plus difficile pour les répondants de faire la différence. Nous n'avons pas inclus cette différence dans notre analyse. En effet, nous avons établi un codage basé sur des définitions issues de la littérature et avons fait, nous même, le tri entre ce qui résultait de l'information et ce qui était de la connaissance.

Selon notre étude de la littérature, nous avons établi une synthèse des définitions d'informations, données et connaissances répertoriées dans le Tableau 30, en page 128 (Partie 2, Chapitre 1).

Dans l'objectif de rendre lisible cette recherche, nous répertorions, dans le Tableau 35, ci-dessous (en page 157), le choix d'une définition pour chaque notion. Ainsi, cette base de codage issue de la théorie donne la trame pour la démarche d'analyse par catégorisation qui est réalisée sur les données empiriques des entretiens.

**Tableau 35 : Définitions des catégories principales - Gestion de la connaissance actuelle et souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégories principales | Signification des catégories   |
|------------------------|--|
| <b>Données</b>         | Les données sont des faits objectifs qui relatent un évènement comme des observations simples.<br>Ce sont des faits non structurés qui n'ont pas de sens ou encore des matériaux bruts nécessaires pour la création de l'information qui sont admis, connus ou reconnus, et qui servent de base à un raisonnement, de point de départ pour une recherche, un examen. |
| <b>Informations</b>    | « L'information est ce qui, pour un observateur ou récepteur placé dans une situation où il y a au moins deux occurrences possibles, dénoue une incertitude ou résout une alternative, c'est-à-dire substitue du connu à l'inconnu, du certain à de l'incertain » (Morin E., 1995).  |
| <b>Connaissances</b>   | La connaissance est issue d'un travail d'élaboration cérébrale. Elle se construit à partir de l'information transformée, valorisée et enrichie par l'expérience personnelle, les croyances et les valeurs. Cette connaissance provient de l'esprit humain qui intègre de la réflexion, de la synthèse et un contexte particulier.                                    |

Cette catégorisation sera une trame commune pour l'analyse des connaissances utilisées et des connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm en ce qui concerne les catégories principales. L'élaboration d'une trame commune d'analyse sur les catégories principales et de 1<sup>er</sup> degré nous aide à faire des comparaisons entre les deux résultats. Par choix nous n'avons pas étendu cette trame aux catégories de 2<sup>ème</sup> degré car les sources évoquées sont émergentes.

De même pour les catégories de 1<sup>er</sup> degré, nous formalisons la trame commune dans le Tableau 36, ci-dessous (en page 158).

**Tableau 36 : Définitions des sous-catégories de 1er degré - Gestion de la connaissance actuelle et souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégories principales | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Signification des sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré   |
|------------------------|---|--|
| Données                | Base de données                                       | Ensemble des éléments et des principes sur lesquels reposent un raisonnement, une proposition, un système, une institution...  |
|                        | Etudes  | « Séries ordonnées de travaux et d'exercices nécessaires à l'instruction. » (Grand Robert 2010)  |
| Informations           | Institutionnelles                                     | Renseignements ou évènements portés à la connaissance d'une personne par les institutions publiques.   |
|                        | Parties prenantes                                     | « Une partie prenante est un individu ou un groupe d'individus qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels » (Freeman R.E., 1984, p. 46) |
| Connaissances          | Explicites  | Informations transformées par le cerveau qui sont exprimées avec clarté, formulées sans équivoque, qui sont suffisamment claires et précises dans l'énoncé.                      |
|                        | Tacites   | Informations transformées par le cerveau qui sont difficilement exprimables, incluant les savoir-faire et les expériences des individus.   |

La définition des sous-catégories de 1<sup>er</sup> degré est un outil d'aide à l'analyse.

A partir de la méthodologie de l'analyse qualitative, le choix a été fait de définir les catégories principales selon l'étude de la littérature, et les sous-catégories de 1<sup>er</sup> degré selon l'émergence du terrain. Ainsi, nous avons établi des listes d'idées et de "verbatim" énoncés par les interviewés. Nous avons ensuite identifié un classement dans les catégories pouvant regrouper ces idées selon les grands thèmes « Données - Informations - Connaissances ».

En ce qui concerne l'analyse de ce tableau, nous retrouvons deux sous-catégories dans la notion de "données" en tant que faits objectifs et non structurés, qui sont les matériaux bruts nécessaires pour la création d'informations relatant un évènement comme des observations simples :

- les "*bases de données*" faisant état de listes et de banques de données brutes ou de principes sur lesquelles reposent les raisonnements ou les modélisations.
- les "*études*" faisant état des séries ordonnées, de travaux préparatoires scientifiques en vue de la réalisation d'un ouvrage ou d'une démarche plus conséquente.

Ensuite, nous distinguons deux typologies possibles pour la notion d'"informations", en tant qu'agrégat de l'ordonnement des données, mais aussi en tant que renseignements pour un observateur, permettant une compréhension ou dénouement d'une situation donnée.

- la catégorie des informations "institutionnelles" émises par les institutions publiques telles que les services de l'Etat (concentrés ou déconcentrés), les collectivités territoriales. Cette catégorie fera référence à des informations théorisées et formalisées sous forme de normes, de guides, de doctrines mais aussi de dire par les services institutionnels.

- la catégorie des informations issues des autres "parties prenantes" que les institutions. Nous retrouvons alors, tous les individus (population, techniciens, ...) ou groupe d'individus (médias, scientifiques, ...) qui sont sources d'informations.

Nous identifions deux sous-catégories pour la notion de "connaissances", en tant que travail d'élaboration cérébrale des individus et transformé par l'expérience personnelle, les croyances et les valeurs. Par recoupement avec la littérature, nous mobilisons la théorie du modèle SECI de Nonaka I. et Takeuchi H. (1995) développée dans la Partie 2, chapitre 1 pour obtenir :

- les connaissances tacites,
- les connaissances explicites.

La définition, des catégories principales et des sous-catégories de 1<sup>er</sup> degré du codage, initie la procédure d'analyse des entretiens. Pour réaliser cette étape, nous définissons des groupes dans notre échantillon pour rendre compte de la réalité du terrain.

### 2.1.5. L'échantillon pour l'analyse

Comme nous l'avons établi dans la Partie 1, chapitre 3, l'échantillon de recherche porte sur les services de l'Etat, les collectivités territoriales (élus et techniciens) sur tous les échelons, les services de secours, les associations de riverains et leurs adhérents et les partenaires d'études scientifiques. Nous avons mené une réflexion sur la constitution de chaque groupe d'analyse. En effet, selon les catégories établies, la lisibilité des résultats sera plus ou moins pertinente.

Dans un premier temps, nous avons constitué 3 groupes d'analyse à la base de cette recherche :

- Les "**Elus locaux**" : les décideurs locaux sont au centre du processus de décision.
- Les "**Fonctionnaires d'Etat**" : les agents des services déconcentrés de l'Etat sont les pierres angulaires du processus d'élaboration du Plan de Prévention des Risques d'Inondation.
- Les "**Fonctionnaires des Collectivités Territoriales**" : les agents territoriaux sont très hétéroclites par leurs niveaux hiérarchiques et leur appartenance à des échelons très divers dans le "mille-feuille" organisationnel de la fonction publique territoriale.
- Outre ces trois catégories, nous avons dans un premier temps, constitué un quatrième groupe unique :
- Les "**Autres Parties Prenantes**" : intervenant dans le processus d'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondation directement ou indirectement, nous avons identifié des acteurs locaux incontournables par leurs apports. Ce sont les services d'incendie et de secours (au niveau local et départemental), les bureaux d'études, l'agence de l'eau, les associations de riverains et les riverains.

L'objectif de notre recherche est une visibilité au plus près de la réalité du terrain. Notre méthodologie a un dessein de rendre compte des processus de co-construction des connaissances dans la gestion des risques et de leur dimension praxéologique. Ainsi, dans cet objectif, nous avons constaté que le regroupement de l'ensemble des parties prenantes (groupe 4) pouvait altérer une partie de la compréhension du phénomène par leurs spécificités.

Par conséquent, nous choisissons de créer deux repères d'analyse avec, dans un premier temps, une retranscription des résultats de codage effectuée sur quatre groupes décrits dans le Tableau 37, ci-dessous (en page 160), puis dans un deuxième temps, une retranscription des résultats plus détaillée en ce qui concerne le groupe des "autres parties prenantes" que nous divisons en deux sous-groupes "pompiers et scientifiques" et "population" (cf. le Tableau 38, en page 161).

Ce double traitement des données analysées n'altère en rien les résultats globaux. Ils sont issus d'une lecture différente pour une meilleure interprétation des résultats. L'analyse détaillée de ces derniers n'est abordée dans ces travaux que dans le cas d'un apport de plus value au traitement de l'information.

**Tableau 37 : Les groupes d'entretiens analysés (vision globale)**

| Groupes                                       | Institutions  | Entretiens |
|---|---|------------|
| Elus locaux                                   | Maires  | 3          |
|   | Elus délégués   | 3          |
| Fonctionnaires d'Etat                         | Préfecture de Région  | 2          |
|   | Direction Régionale de l'ENvironnement du Languedoc-Roussillon (DIREN-LR) | 2          |
|   | Direction Départementale de l'Equipement de l'Hérault (DDE 34)            | 1          |
| Fonctionnaires de Collectivités Territoriales | Mairies   | 7          |
|   | Communautés d'Agglomération   | 2          |
|   | Syndicats Mixtes  | 4          |
|   | Conseil Régional du Languedoc-Roussillon                                  | 2          |
|   | Conseil Général de l'Hérault  | 1          |
| Autres Parties Prenantes                      | Centre de secours des pompiers  | 1          |
|   | Service Départemental d'Incendies et de Secours de l'Hérault (SDIS 34)    | 3          |
|   | Agence de l'Eau   | 1          |
|   | Bureau d'Etude  | 1          |
|   | Association de riverains  | 1          |
|   | Riverains   | 3          |



**Tableau 38 : Les groupes d'entretiens analysés (vision détaillée)**

| Groupes  | Institutions  | Entretiens |
|--|---|------------|
| <b>Elus locaux</b>                                   | Maires  | 3          |
|  | Elus délégués   | 3          |
| <b>Fonctionnaires d'Etat</b>                         | Préfecture de Région  | 2          |
|  | Direction Régionale de l'ENVironnement du Languedoc-Roussillon (DIREN-LR) | 2          |
|  | Direction Départementale de l'Equipement de l'Hérault (DDE 34)            | 1          |
| <b>Fonctionnaires de Collectivités Territoriales</b> | Mairies   | 7          |
|  | Communautés d'Agglomération   | 2          |
|  | Syndicats Mixtes  | 4          |
|  | Conseil Régional du Languedoc-Roussillon                                  | 2          |
|  | Conseil Général de l'Hérault  | 1          |
| <b>Pompiers et Scientifiques</b>                     | Centre de secours des pompiers  | 1          |
|  | Service Départemental d'Incendies et de Secours de l'Hérault (SDIS 34)    | 3          |
|  | Agence de l'Eau   | 1          |
|  | Bureau d'Etude  | 1          |
| <b>Autres Parties Prenantes</b>                      | Association de riverains  | 1          |
|  | Riverains   | 3          |

L'ensemble de ces éléments étant posé, nous pouvons envisager l'analyse du recueil de données issues de la triangulation des sources de recherches qui sont :

- les retours et la compréhension de la pratique de la recherche-action sur le terrain,
- les matériaux de données primaires, issues des 37 entretiens semi-directifs effectués sur le terrain de recherche,
- et enfin, les matériaux des données secondaires issus des documents officiels et institutionnels rendus publics.

## 2.2. L'existant utilisé dans le PPRI/Sm

Nous avons fait un point sur les différentes notions et concepts intervenant au niveau de la gestion des connaissances en ce qui concerne les risques d'inondation par submersion marine sur le terrain de recherche. Par ailleurs, nous avons déterminé une grille d'analyse du contenu sur la base de catégories principales issues des fondements théoriques et de sous-catégories de 1<sup>er</sup> degré émergentes.

Nous appliquons à présent ces différents concepts dans notre recherche des types de données, informations et connaissances actuelles utilisées dans l'élaboration d'un PPRI/Sm.

Dans un premier temps, nous mettrons en exergue la synthèse des sous-catégories de 2<sup>ème</sup> degré émergentes de l'analyse de contenu des entretiens semi-directifs.

Puis, nous aborderons les résultats du codage catégoriel réalisé.

Enfin, nous analyserons les différents résultats à l'aide de la triangulation des sources de données.

Cette analyse nous permet de faire émerger des catégories de sources de connaissances actuellement utilisées dans l'élaboration du PPRI/Sm.

### 2.2.1. Les définitions des catégories de 2<sup>ème</sup> degré pour les connaissances utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm

Nous procédons à l'analyse qualitative par méthode itérative avec, pour base, les catégories principales et de 1<sup>er</sup> degré établies dans la section 2.1. . Ces deux catégorisations seront communes aux analyses des connaissances utilisées et des connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm.

Le codage sélectif associé au processus d'itération nous permet d'identifier des catégorisations de 2<sup>ème</sup> degré au cours de la procédure d'analyse de l'ensemble des 37 entretiens semi-directifs. Ainsi, nous construisons le Tableau 39, ci-dessous en page 162, reprenant l'ensemble des codages réalisés pour l'analyse de la connaissance actuelle dans l'élaboration d'un PPRI/Sm ainsi que leur signification.

**Tableau 39 : Définitions des catégories de 2<sup>ème</sup> degré :  
Gestion de la connaissance actuelle pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégories principales | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)              | Signification des sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré   |
|------------------------|---|---|---|
| Données                | Base de données                                       | <b>Relevés topographiques et géomorphologiques</b>                  | Données issues de la géodésie effectuée sur le terrain étudié, et relevés sur les reliefs structuraux et le phénomène d'érosion du terrain. |
|                        |   | <b>Relevés Plus Hautes Eaux connues et crues de références</b>      | Données des niveaux maximaux d'eau atteints lors d'un évènement passé.  |
|                        |   | <b>Données statistiques</b>   | Données issues des calculs statistiques sur la probabilité d'occurrence d'un évènement.   |
|                        | Etudes  | <b>Etudes scientifiques et techniques sur le phénomène physique</b> | Analyses et études des scientifiques sur le phénomène de la submersion marine.  |
|                        |   | <b>Cartographie du territoire</b>                                   | Représentations des données scientifiques liées au phénomène sur un support réduit.   |
|                        |   | <b>Etudes scientifiques sur l'hydraulique</b>                       | Etudes sur les systèmes hydro-géomorphologiques liés à la submersion marine et au bassin versant.   |
|                        |   | <b>Données de l'Etat</b>  | Données recueillies par l'Etat dans leurs études.   |

## Chapitre 2 : De l'existant ... vers le souhaité pour l'élaboration du PPRI/Sm

| Catégories principales      | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)       | Signification des sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré   |
|-----------------------------|---|--|---|
| Informations                | Institutionnelles                                     | Informations données par les services de l'Etat directement. | Informations de l'Etat sur le phénomène et ses conséquences.  |
|                             |   | Documents étatiques  | Documents d'information sur les PPRI de l'Etat.   |
|                             |   | Informations réglementaires sur les normes                   | Doctrines, circulaires et règlements de l'Etat sur le traitement du phénomène.  |
|                             |   | Réseaux internes communaux                                   | Liens entre les agents territoriaux des collectivités.  |
|                             | Parties prenantes                                     | Informations provenant de Météo France                       | Informations météorologiques sur le phénomène.  |
|                             |   | Informations provenant des scientifiques et experts          | Informations données par les experts et les scientifiques sur le phénomène.   |
|                             |   | Informations provenant des médias                            | Informations issues des reportages médiatiques.   |
|                             |   | Informations provenant de la population                      | Informations issues de la population.   |
|                             |   | Retours d'expériences  | Informations issues d'événements vécus par le passé sur les territoires étudiés ou voisins.                               |
|                             | Connaissances   | Explicites   | Connaissances du phénomène risque   |
| Connaissances scientifiques |   |  | Savoirs scientifiques du risque de submersion marine.   |
| Veille stratégique          |   |  | Dispositif de stockage et d'analyse de l'information et de la connaissance sur les risques.                               |
| Tacites                     |   | Connaissances terrain des élus et des techniciens            | Connaissances du territoire issues des techniciens territoriaux ou des élus territoriaux.                                 |
|                             |   | Mémoire population / savoir vernaculaire                     | Mémoire de la population locale selon les événements passés et vécus. Connaissance et savoir des habitants du territoire. |

Nous nous appuyons sur l'ensemble de ces sous-catégories et de leurs définitions pour nous obtenir les résultats de l'analyse de contenu.

### **2.2.2. Les résultats sur la gestion des connaissances utilisées actuellement pour l'élaboration du PPRI/Sm**

L'étude de l'ensemble des entretiens fait apparaître des catégories émergentes que nous avons parfois intégrées si elles avaient vocation à répondre au problème posé.

Cependant, nous avons pu identifier certaines variables émergentes dont leur classement ne correspondait à aucune catégorisation. *« Dans la mesure où ces variables émergentes ne sont rattachées à aucun contexte particulier, leur non-intégration ne pose pas de réel problème puisqu'elles s'avèrent dénuées de sens pour le cadre de notre recherche »* (Strauss A.L., Corbin J., 1994).

Nous engagerons une réflexion sur la nature du phénomène observé pour chaque catégorie « données - informations - connaissances » à partir du codage fin, relatif aux sous-catégories de second degré.

Les résultats du codage sont déclinés dans le Tableau 40, en page 165, ci-dessous (pour la vision détaillée cf. l'Annexe 9, le Tableau 69 et le Tableau 70, en page 453 et suivantes). En cohérence avec ce dernier, nous avons détaillé le codage pour chaque groupe pré-défini (cf. le Tableau 37, en page 160 et le Tableau 38, en page 161).

Nous avons regroupé les résultats des codages en Annexe 9 (en page 453 et suivantes).

Le codage réalisé tout au long de cette recherche exprime une comptabilisation du nombre d'entretiens ayant évoqué une catégorie comme source de connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm.

De plus, nous rappelons que pour cette problématique les services de l'état expriment des sources de connaissances qu'ils ont généralement utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm, alors que les autres parties prenantes citent des sources perçues comme étant utilisées.

**Tableau 40 : Résultats du codage :  
Gestion de la connaissance actuelle pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégories principales                     | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)       | Entretiens  | Pourcentage |
|--|---|--|---|-------------|
| <b>Données</b>                             | Base de données                                       | Relevés topographiques et géomorphologiques                  | 16  | 43%         |
|  |   | Relevés Plus Hautes Eaux connues et crues de références      | 24  | 65%         |
|  |   | Données statistiques   | 4   | 11%         |
|  | Etudes  | Etudes scientifiques et techniques sur le phénomène physique | 17  | 46%         |
|  |   | Cartographie du territoire                                   | 17  | 46%         |
|  |   | Etudes scientifiques sur l'hydraulique                       | 18  | 49%         |
|  |   | Données de l'Etat  | 10  | 27%         |
|  | <b>Informations</b>                                   | Institutionnelles  | Informations données par les services de l'Etat directement | 15          |
| Documents étatiques                        |   |  | 11  | 30%         |
| Informations réglementaires sur les normes |   |  | 13  | 35%         |
| Réseaux internes communaux                 |   |  | 5   | 14%         |
| Parties prenantes                          |   | Informations provenant de Météo France                       | 9   | 24%         |
|  |   | Informations provenant des scientifiques et experts          | 9   | 24%         |
|  |   | Informations provenant des médias                            | 1   | 3%          |
|  |   | Informations provenant de la population                      | 1   | 3%          |
|  |   | Retours d'expériences  | 13  | 35%         |
| <b>Connaissances</b>                       |   | Explicites   | Connaissances du phénomène risque                           | 14          |
|  | Connaissances scientifiques                           |  | 15  | 41%         |
|  | Veille stratégique                                    |  | 6   | 16%         |
|  | Tacites   | Connaissances terrain des élus et des techniciens            | 5   | 14%         |
|  |   | Mémoire population / savoir vernaculaire                     | 1   | 3%          |

Fonder sur ces résultats et la recherche-action, une analyse critique est élaborée pour comprendre la gestion de la connaissance actuelle pour l'élaboration du PPRI/Sm.

### 2.2.3. L'analyse des résultats pour les connaissances utilisées actuellement pour l'élaboration du PPRI/Sm

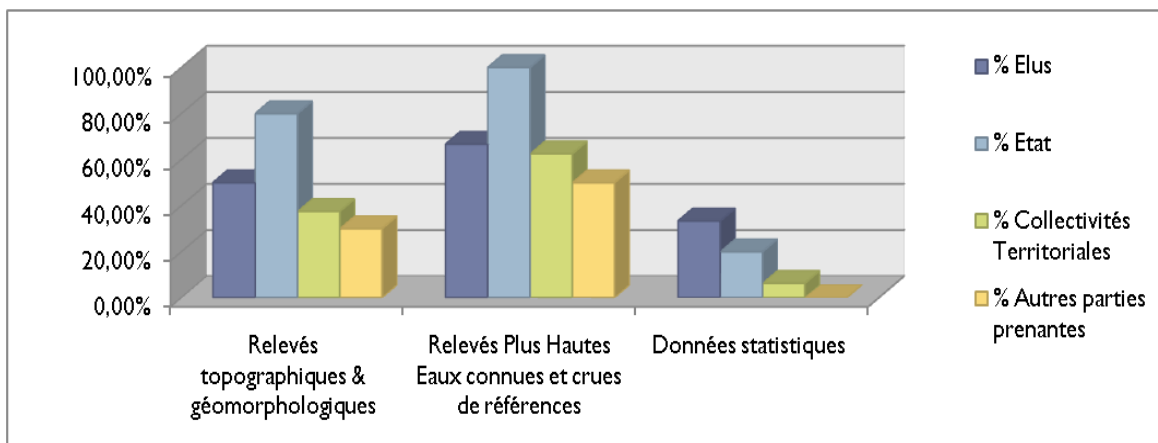
Dans ces résultats, certains éléments sont à mettre en exergue pour une meilleure compréhension de la gestion de la connaissance pour l'élaboration d'un PPRI/Sm. Nous procédons à une analyse par catégorie en fonction de l'intérêt des résultats.

Pour illustrer ces résultats, nous réalisons des graphiques présentant par catégories de 1<sup>er</sup> degré, le pourcentage d'entretiens ayant évoqué les catégories de 2<sup>ème</sup> degré comme source de connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm.

En ce qui concerne les "**données**", nous rappelons notre codage instaurant deux sous catégories : les "**bases de données**" et les "**études**".

Au sujet des "**bases de données**", fortement évoquées dans les entretiens, elles sont des outils connus et de référence en matière d'inondations. Dans le cadre des inondations par submersion marine, les mesures des Plus Hautes Eaux (PHE) sont peu importantes du fait de la rareté du phénomène sur ce territoire donné. Néanmoins, comme nous le constatons dans le Graphique 2, ci-dessous (en page 166), les relevés PHE connues et les crues de référence sont cités comme une source de données prise en compte dans les PPRI/Sm au même titre que les relevés topographiques et géomorphologiques.

**Graphique 2 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Base de données**



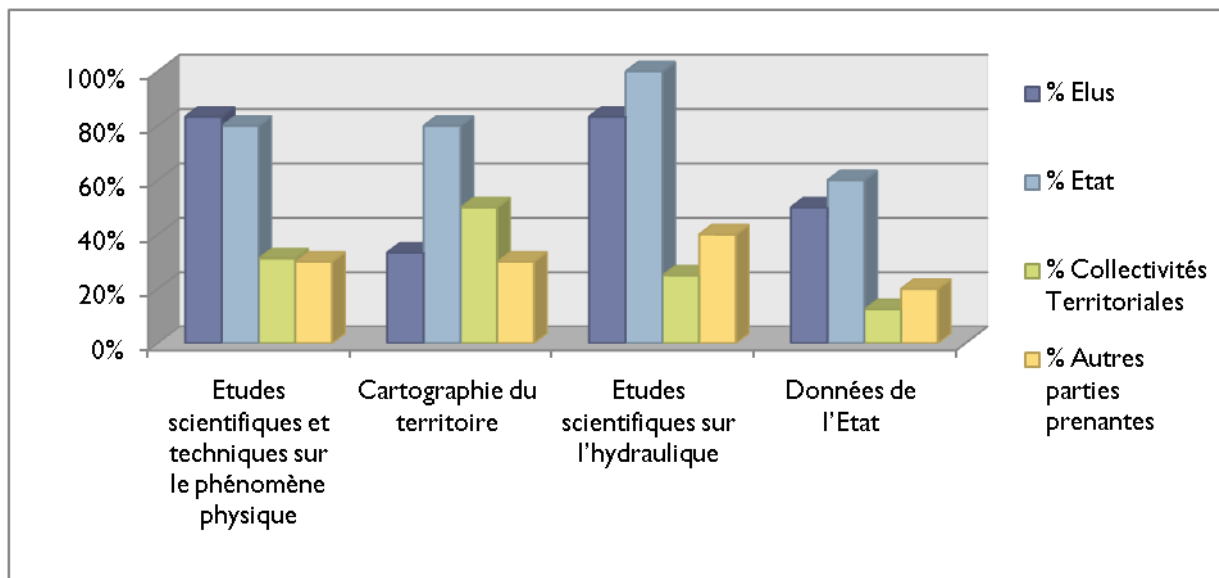
Les services de l'Etat citent fréquemment les relevés PHE comme source majeure dans la réalisation d'un PPRI/Sm. Mais nous soulignons qu'ils évoquent aussi la difficulté de les intégrer dans le cas de la submersion marine où le phénomène n'a pas d'antériorité et où de très faibles mesures disponibles.

*« Donc, les repères de crues sont appuyés sur ces relevés : en 1953, l'eau est montée ici à telle hauteur. Ça, c'est la connaissance informative [...] Au niveau de la submersion marine, donc, là, contrairement au*

*fluvial, on ne part pas d'un aléa de référence, c'est-à-dire d'une tempête qui va générer telle hauteur d'eau à l'intérieur des terres. On part du fait que la hauteur d'une tempête de référence qu'on ne connaît pas, va atteindre 2 mètres NGF à l'arrière des terres, donc, là, ce n'est pas du tout de la modélisation d'un évènement qui va générer telle hauteur d'eau sur tel secteur c'est : on part de la topographie, on trace le trait qui correspond à la hauteur supposée d'atteinte de cette tempête. [...] Donc, bien sûr, c'est croisé aussi avec les données équivalentes des relevés PHE qui sont les données des marégraphes, des manographes qui donnent des hauteurs d'eau mais qui ont servi à déterminer cette cote de 2 mètres NGF ; mais qui ne servent pas localement à dire, c'est plutôt 1 mètre 90 ou plutôt 2 mètre 10.»*  
(Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

Les "relevés topographiques et géomorphologiques" sont, eux, plus faciles à obtenir puisque c'est la représentation sur un plan ou une carte des formes et détails visibles sur le terrain, qu'ils soient naturels ou artificiels (comme les bâtiments ou les routes). Ils représentent des positions et des altimétries de l'ensemble des points situés dans une zone donnée. Ces relevés font souvent partie des études réalisées par les collectivités territoriales ou l'Etat, lors de la réalisation de travaux d'aménagement sur un territoire. Et ils sont des sources de données que les services de l'Etat demandent en priorité aux communes sur lesquelles ils réalisent un PPRI. Ces relevés ont une durée de vie intrinsèque à l'évolution dynamique du territoire qui engendre bien souvent des données altimétriques différentes. Ces études étant coûteuses, les services de l'Etat soulignent qu'ils ne font ces relevés qu'en cas de non existence ou seulement si les données sont très anciennes. Bien que les relevés topographiques soient la base des cotes normatives pour le PPRI/Sm, ils ne sont pas réalisés systématiquement.

**Graphique 3 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm :  
Données - Etudes**



Au sujet des "études", les services de l'Etat disent s'appuyer fortement sur les études hydrauliques réalisées sur le territoire à risques (cf. le Graphique 3, en page 167). Au vu des résultats, une forte divergence existe dans la compréhension de l'utilisation de ces sources de données par les fonctionnaires des collectivités territoriales. En effet, ces derniers ne citent pas les études hydrauliques comme sources de connaissance utilisées dans le PPRI/Sm parce qu'ils doutent de

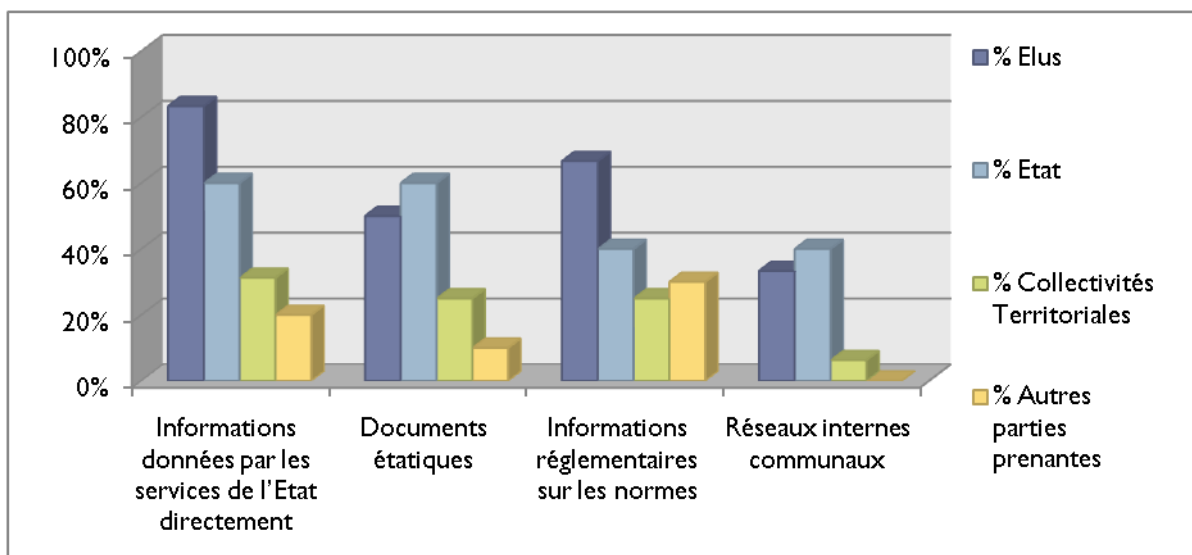
l'utilisation ou de la réalisation d'études scientifiques approfondies et adaptées localement pour la compréhension du phénomène de submersion marine, par les services de l'Etat. Les résultats de notre recherche-action et nos échanges avec les agents territoriaux tendent à dire que certaines études sur les phénomènes hydrauliques ont été réalisées sur les communes. Cependant, les services de l'Etat n'en font pas la demande.

Par ailleurs, nous constatons que les élus ont, eux, une vision plus proche de celle des services de l'Etat sur l'utilisation des données "études" sauf, pour la "cartographie du territoire" qui, pour les élus communaux, n'est pas prise en compte. Selon ces derniers, les services de l'Etat réalisant le PPRI/Sm ne connaissent pas le territoire sur lequel ils appliquent leur réglementation et ils ne s'appuient pas sur la cartographie de celui-ci.

*« D'abord à la préfecture, on a un interlocuteur. [...], cet interlocuteur quand on l'interroge à mon avis il a une mauvaise connaissance du terrain, et... il est trop alarmiste, ce qui est souvent le cas, par méconnaissance ou par le fait d'ouvrir le parapluie et de dire, on ne sait jamais. »* (Première adjointe au maire déléguée à l'aménagement du territoire et aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

En ce qui concerne les "informations", elles sont catégorisées en deux sous parties : les "institutionnelles" et les informations issues des "parties prenantes" (cf. le Graphique 4, en page 168, ci-dessous).

**Graphique 4 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Institutionnelles**



Au sujet des informations "institutionnelles", nous remarquons, comme précédemment, la divergence entre ce que disent les fonctionnaires d'Etat et ce que les fonctionnaires Territoriaux ont pressenti. Nous remarquons que les fonctionnaires des collectivités territoriales évoquent rarement les informations institutionnelles comme source prises en compte dans l'élaboration d'un PPRI/Sm. Ce résultat peut sembler déconcertant au premier abord parce que les fonctionnaires territoriaux connaissent l'attachement des services de l'Etat à appliqué leur circulaire. Pour autant, notre recherche-action nous incite à commenter ce résultat comme étant une méfiance sur les résultats



des services de l'Etat de la part des collectivités territoriales. Le dossier des risques majeurs, souvent politisé, amène les techniciens territoriaux à remettre en cause une part de l'intégrité des services de l'Etat.

A l'inverse, les élus de ce territoire évoquent que les services de l'Etat s'appuient fortement sur les "informations données par les services de l'Etat directement", sur les "Informations réglementaires sur les normes" et sur les "documents étatiques". Cela est confirmé par les services de l'Etat. En effet, le PPRI/Sm est un document de réglementation urbanistique basé sur une doctrine et des lois auxquelles il ne peut pas déroger, mais ceci ne doit pas être la seule source d'information vu son lien au territoire.

Ces deux extraits, d'un même entretien, apportent des éléments de compréhension quant-aux traitements de ces informations par les services de l'Etat.

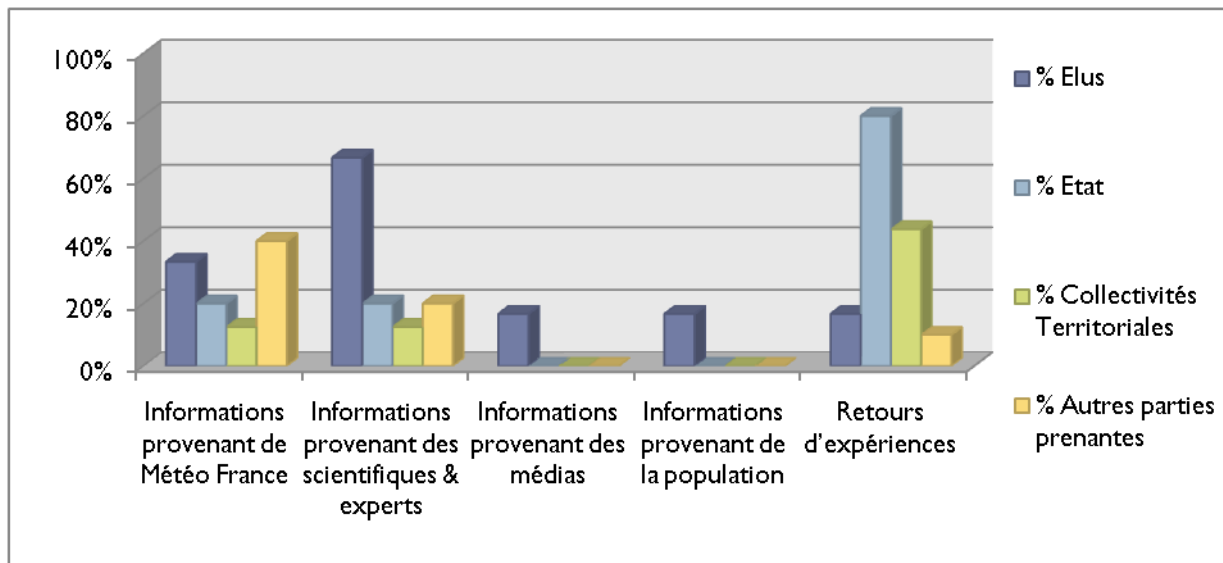
*« [...] C'est-à-dire qu'on a maximum 18 articles de loi et de décret qui encadrent les PPR, pour l'équivalent en urbanisme, qui sont les plans locaux d'urbanisme, il y a, je crois, près de 80 articles, nous, on en a gentiment 18, et dans ces 18, nulle part, on nous dit quel est l'aléa de référence ? Est-ce qu'on prend la crue centennale ou pas ? Par rapport à cet aléa de référence, à quelle hauteur d'eau on considère que l'aléa est modéré ou qu'il est fort ? A partir de quelle contrainte on considère qu'on ne peut plus construire ou est-ce qu'on a droit de construire sur pilotis ? Enfin, tout ça on l'invente. On invente dans un cadre pas trop dénaturé quand même, mais ils ne sont pas issus de textes opposables. »*  
(Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

*« [...] ce qui est important par contre, c'est d'avoir des doctrines régionales. C'est-à-dire que le préfet de région ait acté que la règle en Languedoc-Roussillon c'est celle-là et qu'on montre qu'on s'appuie sur cette règle-là. »* (Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

Au sujet des "réseaux internes communaux", nous sommes interpellés par une partie de ces résultats. En effet, les services de l'Etat citent, avec mitigation, cette source d'information comme prise en compte dans l'élaboration du PPRI/Sm. Il en est de même pour les élus locaux. A l'inverse, les fonctionnaires territoriaux ne citent pas cette source comme intégrée dans le PPRI/Sm. Ce qui nous amène à émettre l'hypothèse selon laquelle les services de l'Etat interpellent directement les élus pour obtenir les informations techniques ce qui expliquerait le pourcentage des résultats. Nous pourrions alors ici entrevoir l'implication de la politique dans un dossier qui devrait concerner essentiellement des aspects techniques.

En ce qui concerne les **informations** issues des "**parties prenantes**", nous avons réalisé le Graphique 5, ci-dessous (en page 170).

**Graphique 5 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm**  
**Informations - Parties prenantes**



Nous apportons quelques commentaires sur les "informations provenant de la population" ou "provenant des médias". Celles-ci sont identifiées comme une source d'information non intégrée actuellement à l'élaboration du PPRI/Sm, ce qui est confirmé par les dires des services de l'Etat. Le faible pourcentage d'élus citant ces informations comme participant à l'élaboration du PPRI/Sm doit être nuancé. En effet, seul un élu a mentionné ces sources, ce qui pourrait être perçu comme une erreur de compréhension.

Au sujet de l'"information provenant des scientifiques et experts", elle est perçue comme prise en compte dans le PPRI/Sm par les élus, alors que cela n'est pas confirmé par les services de l'Etat. De plus, elle est faiblement citée par les fonctionnaires territoriaux. Cela vient contredire les observations faites sur les études scientifiques et techniques. En effet, les services de l'Etat citent les études scientifiques comme source pour l'élaboration d'un PPRI/Sm (cf. le Graphique 3, en page 167) alors que les informations scientifiques ne semblent pas prises en compte. Pouvons-nous lier ce différentiel à la compréhension des concepts de données et d'information et au passage de l'un à l'autre ? La subjectivité de l'information nuirait-elle à sa prise en compte dans ce type de document ? Ou est ce que l'Etat ne veut que les données scientifiques pour les interpréter selon ses propres modélisations et processus, sans vouloir l'analyse qui en est faite par les scientifiques ?

La dissonance entre le perçu par les élus et par les fonctionnaires territoriaux, sur les connaissances utilisées, peut interpeller. En effet, les élus sont conseillés et très en contact dans ce dossier avec leurs agents territoriaux, qu'ils soient communaux ou inter-communaux. Or, les résultats ne montrent pas cette proximité. Cette recherche n'a pas pour dessein de mettre en compétition les propos recueillis. Néanmoins, nous devons nous interroger sur ces divergences de propos qui peuvent rendre plus difficile la prise de décision.

Enfin, nous notons dans les résultats concernant les "informations provenant des parties prenantes" que les services de l'Etat indiquent : utiliser les retours d'expériences en matière d'inondation pour réaliser le PPRI/Sm. Or, dans le cadre du risque de submersion marine, la littérature, les scientifiques spécialisés, nos multiples recherches de retours d'expériences et les propos recueillis au sein des services de l'Etat, s'avèrent conclure à une existence peu significative de retours d'expériences en la

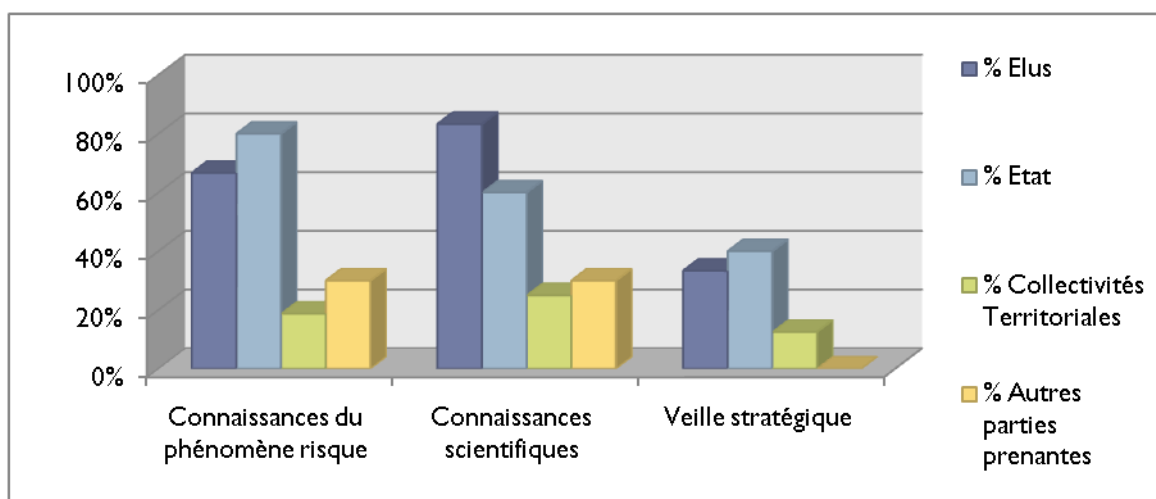
matière. En outre, lors de la prescription du PPRI/Sm (2008) sur le Bassin de Thau, les évènements de type "Xynthia" (tempête du 28 février 2010) ou la tempête de submersion littorale sur les côtes Varoises (5 mai 2010) n'avaient pas eu lieu. Le retour d'expérience local provient essentiellement de la tempête de 1982 qui a provoqué la submersion des lidos des côtes héraultaises et par conséquent, des lidos des communes du Bassin de Thau.

Mais, peut-on parler réellement de prise en compte des retours d'expériences ? Est-ce que les services réalisant le travail d'élaboration font une authentique recherche en termes de retours d'expériences nationaux ou internationaux ? Et si ces évènements sont quasi-inexistants, comme semblent le dire les propos des parties prenantes, est-ce qu'ils mettent en œuvre des moyens pour pallier ces lacunes de connaissances ? Les propos recueillis dans les entretiens ne permettent pas de répondre à ces questions, mais les élus locaux et les techniciens territoriaux semblent remettre en cause cet aspect des études.

Au sujet de l'"information provenant du prestataire Météo-France", nous remarquons que les élus et les pompiers/scientifiques (parmi les parties prenantes) citent cette information comme une source actuellement utilisée dans la réalisation du PPRI/Sm, mais elle n'est que faiblement évoquée par les services de l'Etat. Or, nous soulevons un biais possible qui se trouve être celui de l'amalgame entre document donnant le "dire du risque" et document établissant les "mesures opérationnelles" pour répondre à cette connaissance du risque. En effet, reconnue pour son intervention dans les risques et médiatisée pour son expertise, Météo France fournit des informations sur les risques territoriaux encourus en temps réel permettant de répondre aux agents de terrain (secours, sauvegarde, ...). Ces services sont une source sollicitée par les acteurs locaux en périodes d'intempéries. Nous supposons, par conséquent, que les acteurs locaux percevant cette source d'information comme essentielle, l'interprète comme étant aussi utilisée dans l'élaboration du PPRI/Sm. Mais, malgré l'intérêt des informations utilisées en période de crise, nous n'avons pas choisi de travailler sur la gestion de prévention de crise, ce qui pourrait faire l'objet d'une autre recherche.

En ce qui concerne les "**connaissances**", elles sont catégorisées en deux sous parties les "**explicites**" et les "**tacites**" selon la littérature de Nonaka I. et Takeuchi H. (1995) (cf. le Graphique 6, en page 171, ci-dessous).

**Graphique 6 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm :  
Connaissances - Explicites**



Au sujet des "**connaissances explicites**", nous retrouvons le dilemme soulevé précédemment sur la prise en compte des "connaissances scientifiques" pour l'élaboration d'un PPRI/Sm par les services de l'Etat, alors qu'ils n'évoquent que faiblement l'"information provenant des scientifiques et experts". Nous émettons l'hypothèse qu'il pourrait seulement s'agir d'une confusion de vocabulaire entre les notions d'information et de connaissance. Ce résultat pourrait aussi s'interpréter par rapport à la valeur que représentent les connaissances par rapport aux informations, les premières ayant une connotation de validité plus importante.

La catégorie de "connaissances du phénomène du risque" est une source de connaissance pour l'Etat bien que la connaissance du phénomène de submersion marine soit moins bonne que celle de l'inondation par crue de plaine ou par crue torrentielle.

Enfin, la "veille stratégique" est, à plusieurs reprises, identifiée comme une source d'information pour le PPRI/Sm. Cependant, le pourcentage trouvé reste faible par rapport aux autres sources de connaissances citées comme actuellement utilisées. Nous abordons l'aspect de la veille stratégique dans la gestion des risques dans la partie 3 de cette recherche.

Au sujet des "**connaissances tacites**", nous avons réalisé le graphique consultable en annexe (cf. l'Annexe 9, le Graphique 30, en page 455). Nous remarquons que seules les connaissances terrain des élus et des techniciens, ainsi que la mémoire de la population, ont été identifiées comme sources intervenant actuellement dans l'élaboration du PPRI/Sm par les acteurs interviewés.

En ce qui concerne les "connaissances terrain des élus et des techniciens", les services de l'Etat citent cette catégorie comme une source actuelle pour l'élaboration du PPRI/Sm, contrairement au savoir vernaculaire non identifié comme une source de connaissance.

Après avoir analysé dans le détail chaque catégorie d'analyse, nous réalisons une synthèse des connaissances utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm les plus citées dans les entretiens, et une analyse générale de ces résultats.

#### **2.2.4. Conclusion de l'analyse sur les connaissances utilisées actuellement pour l'élaboration du PPRI/Sm**

Les entretiens, menés sur 37 personnes issues d'organisations différentes et constituant des parties prenantes à la gestion du risque, nous ont permis de recueillir des informations sur leur perception de la connaissance actuellement utilisée pour l'élaboration d'un PPRI. Cette représentation est locale et non-généralisable, du fait de la faible importance de l'échantillon. Elle permet cependant, sur un site donné et une problématique donnée, en l'occurrence ici le cas du Bassin de Thau et du PPRI/Sm qui lui a été prescrit, d'essayer de mettre en exergue certaines pistes de réflexion pouvant être étudiées par la suite. Nous soulignons que chaque personne interviewée a connu le thème de l'entretien au début de celui-ci et il n'a pas été demandé une étude préalable ou des pré-requis pour répondre aux questions posées par le chercheur.

Nous nous interrogeons alors, sur la maîtrise que les acteurs locaux ont des sources de connaissances utilisées dans l'élaboration d'un PPRI/Sm. En effet, nous remarquons que, malgré des réponses plutôt convergentes sur les sources d'informations, les ratios des réponses ne sont pas toujours ceux que nous aurions pu attendre. Les faibles pourcentages de réponses des techniciens territoriaux, sur

une certaine partie des sources d'informations, semblent montrer une divergence de la connaissance chez les parties prenantes.

Ainsi, est-ce que les fonctionnaires territoriaux ont une connaissance moindre des réelles sources d'informations qui permettent l'élaboration d'un PPRI/Sm ? Les fonctionnaires territoriaux ont-ils une bonne connaissance de ces sources d'informations ? Dans le cas d'une réponse positive, pouvons-nous penser que les services de l'Etat disent inclure des données et des connaissances mais qu'ils ne le font pas réellement ?

Nous pouvons nous interroger sur les caractéristiques de ces réponses. En effet, par recoupement avec les données issues de la recherche-action, nous précisons que les besoins des élus et leurs demandes sur ce dossier de PPPRI/Sm sont très précis. Les élus sont majoritairement sollicités par les médias et la presse locale pour répondre à leurs interrogations. Par conséquent, les élus s'appuyant sur les compétences et les connaissances de leurs techniciens, ces derniers se doivent de s'informer et d'optimiser leurs connaissances du dossier. L'hypothèse d'une mauvaise connaissance des sources d'informations utilisées nous semble peu probable, mais elle doit être envisagée.

Dans cette interrogation sur les fonctionnaires territoriaux, nous souhaitons soulever la divergence des réponses entre les élus locaux et les techniciens qui les conseillent. Nous avons ici un dilemme majeur qu'il serait pertinent d'approfondir par la suite car cette divergence pourrait sans doute agir dans le processus de décision faisant intervenir ces deux acteurs. Une réflexion sur le transfert des connaissances entre les techniciens et les élus devrait être menée. La divergence des résultats entre les perceptions des techniciens et des élus n'illustrerait-elle pas l'impact de la politique sur ce dossier technique ? Le présupposé rôle d'appui technique à la prise de décision politique ne serait-il pas remis en cause ? L'instrumentalisation des données, informations et connaissances est-elle au service des politiques ?

Enfin, notre constat général sur la connaissance utilisée dans l'élaboration d'un PPRI/Sm est que la population<sup>149</sup> possède une faible connaissance du processus d'élaboration d'un PPRI/Sm, d'après les faibles pourcentages de réponses.

Afin d'obtenir une vision générale des sources de connaissances actuellement utilisées pour l'élaboration d'un PPRI/Sm, nous en réalisons un classement (cf. le Tableau 41, en page 174, ci-dessous). Ce classement fait état des sources de connaissances les plus évoquées dans les résultats du codage des 37 entretiens.

---

<sup>149</sup> Nous évoquons ici les entretiens réalisés auprès des habitants et des associations de riverains. Ces observations ne sont pas généralisables à l'ensemble de la population et à l'ensemble des associations de riverains au vue de la faible représentativité que nous avons dans notre échantillon. Mener une recherche plus approfondie sur la connaissance de la population en matière d'élaboration d'un PPRI pourrait nous apporter une meilleure compréhension.

**Tableau 41 : Les sources de connaissances utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm les plus évoquées par les parties prenantes**

| Catégories principales | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)       |
|------------------------|---|--|
| <b>Données</b>         | Base de données                                       | Relevés Plus Hautes Eaux connues et crues de références      |
|                        | Etudes  | Etudes scientifiques sur l'hydraulique                       |
|                        | Etudes  | Etudes scientifiques et techniques sur le phénomène physique |
|                        | Etudes  | Cartographie du territoire                                   |
|                        | Base de données                                       | Relevés topographiques et géomorphologiques                  |
| <b>Informations</b>    | Institutionnelles                                     | Informations données par les services de l'Etat directement  |
| <b>Connaissances</b>   | Explicites  | Connaissances scientifiques                                  |

En conclusion, en ce qui concerne l'utilisation des connaissances actuelles dans l'élaboration du PPRI/Sm, nous soulignons l'importance globale des données sous forme de bases de données ou d'études.

Manifestement, l'utilisation des données par rapport aux connaissances ou aux informations est plus importante pour l'élaboration du PPRI/Sm. Est-ce une stratégie étatique? Les services de l'Etat en ont-ils pleinement conscience? La subjectivité portée dans les concepts d'information et de connaissance est-elle la cause de la non-utilisation de ce type de source?

L'analyse de ces résultats nous enrichit quant à la compréhension des parties prenantes sur les connaissances actuelles du PPRI/Sm, ce qui nous amène à mettre l'accent sur un autre sujet, à savoir celui de la participation des parties prenantes.

En effet, nous notons que les connaissances "provenant des parties prenantes", et notamment les savoirs vernaculaires, ne semblent pas être pris en compte dans la réalisation de ce PPRI/Sm.

Après avoir essayé d'identifier quelles sont les données, informations et connaissances utilisées dans l'élaboration d'un PPRI/Sm, nous avons demandé au cours de nos entretiens aux différents acteurs, quelles seraient les informations existantes qu'il serait important de prendre en compte dans la réalisation d'un tel document. Ainsi, par le biais de l'avis des interviewés, nous tentons de cerner quels types d'informations ils souhaiteraient que les services de l'Etat prennent en considération pour l'élaboration d'un PPRI/Sm plus adapté au terrain.

### 2.3. Un existant souhaité pour l'élaboration du PPRI/Sm

Nous avons vu dans la section précédente, quelles étaient les sources de connaissances utilisées dans l'élaboration d'un PPRI/Sm. En conclusion, nous analysons des limites notamment sur la vision quelque peu divergente des parties prenantes sur les sources de connaissance utilisées. Cet écart, entre les sources effectivement utilisées (résultats des services de l'Etat) et celles supposées utilisées (résultats des autres groupes), augmente les incertitudes ressenties autour de ce document.

Nous envisageons alors de comprendre ce que chaque partie prenante d'un territoire à risque pense qu'il serait utile de prendre en compte comme source de connaissance dans l'élaboration d'un

PPRI/Sm. Par conséquent, lors de nos entretiens, nous demandons à chacun de définir quelles types de données, informations et connaissances il serait important de prendre en compte pour l'élaboration d'un PPRI/Sm.

Dans un premier temps, nous étudions la synthèse des sous-catégories de 2<sup>ème</sup> degré émergentes concernant la connaissance souhaitée.

Puis, nous présenterons les résultats du codage catégoriel réalisé.

Enfin, nous analyserons les différents résultats à l'aide de la triangulation des sources de données. Cette analyse nous permettra de faire émerger des catégories de sources de connaissances souhaitées dans l'élaboration du PPRI/Sm

### **2.3.1. Les définitions des catégories de 2<sup>ème</sup> degré de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm**

Sur le même principe d'analyse par catégorisation développée dans la section précédente, nous avons choisi de garder une trame commune d'analyse avec les catégories principales et les catégories de 1<sup>er</sup> degré. Ainsi, nous conservons la même méthodologie que précédemment avec des catégories principales issues de la théorie de la gestion de la connaissance, et des catégories de 1<sup>er</sup> et de 2<sup>ème</sup> degré issues de l'émergence de l'analyse qualitative des entretiens.

De cette démarche hybride, nous avons créé le Tableau 36, en page 158, pour définir les catégories de 1<sup>er</sup> degré, ainsi que le Tableau 42 ci-dessous (en page 176) pour les catégories de 2<sup>ème</sup> degré. Ces dernières reprennent l'ensemble des codages réalisés pour l'analyse de la connaissance souhaitée dans l'élaboration du PPRI/Sm ainsi que leur signification.

**Tableau 42 : Définitions des catégories :  
Gestion de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégories principales | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) | Signification des sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré   |
|------------------------|---|--|---|
| <b>Données</b>         | Base de données                                       | <b>Données sur le phénomène "submersion marine"</b>    | Données scientifiques sur le phénomène physique de la submersion marine.  |
|                        |   | <b>Données climatologiques</b>                         | Données scientifiques sur l'évolution climatologique, sur le phénomène de réchauffement climatique.                 |
|                        |   | <b>Données multi-sources</b>                           | Données issues de tous types de recherches scientifiques, sociales ou économiques sur le cas de la submersion.      |
|                        | Etudes  | <b>Etudes hydrauliques</b>                             | Etudes sur les systèmes hydro-géomorphologiques liés à la submersion marine et au bassin versant.                   |
|                        |   | <b>Etudes topographiques et géomorphologiques</b>      | Etudes géodésiques du terrain, des reliefs structuraux et d'érosion.  |
| <b>Informations</b>    | Institutionnelles                                     | <b>Globalisation de l'information</b>                  | Informations de l'ensemble de l'environnement du territoire à risque.   |
|                        | Parties prenantes                                     | <b>Observations locales</b>                            | Observations des fonctionnaires de l'Etat sur le terrain étudié.  |
|                        |   | <b>Retours d'expériences</b>                           | Informations issues d'évènements vécus par le passé sur les territoires étudiés ou voisins.                         |
|                        |   | <b>Expertises des techniciens</b>                      | Informations issues des techniciens territoriaux et de leurs expertises.  |
|                        |   | <b>Informations locales de la population</b>           | Informations apportées par la population locale ayant vécu des évènements.  |
| <b>Connaissances</b>   | Explicites  | <b>Connaissances territoriales</b>                     | Connaissances et savoirs des techniciens territoriaux ou des élus territoriaux.                                     |
|                        |   | <b>Convergence de la connaissance</b>                  | Connaissances uniformisées et rapprochées selon les sources.  |
|                        |   | <b>Connaissances expertes</b>                          | Connaissances et savoirs des experts reconnus.  |
|                        |   | <b>Identification des faits réels</b>                  | Analyse et validation des faits réels pour une intégration de ce savoir.  |
|                        |   | <b>Bilan des concertations multi-sources</b>           | Concertation entre les parties prenantes et les sources d'information pour la création d'une connaissance homogène. |
|                        | Tacites   | <b>Connaissance du phénomène au niveau local</b>       | Connaissance de la population locale sur le phénomène de submersion marine.   |
|                        |   | <b>Savoir vernaculaire</b>                             | Connaissance et savoir des habitants du territoire.   |
|                        |   | <b>Mémoire du risque</b>                               | Mémoire de la population locale selon les évènements passés et vécus.   |



Comme évoqué précédemment, les définitions des sous-catégories de 1<sup>er</sup> degré sont établies pour la gestion des connaissances utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm et également pour l'analyse de la gestion des connaissances souhaitées pour l'élaboration d'un PPRI/Sm. Nous ne réitérons pas ici les explications données à la section précédente sur ces définitions des catégories de premier degré. En ce qui concerne le codage de second degré, ce dernier a été établi par une méthode itérative émergente, basée sur l'étude intégrale des 37 entretiens.

### **2.3.2. Les résultats sur la gestion des connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm**

A l'instar de l'analyse réalisée sur les connaissances utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm, nous identifions les catégories émergentes de 2<sup>ème</sup> degré et les intégrons à notre table d'analyse si elles semblent opportunes.

Nous engagerons une réflexion sur la nature du phénomène observé pour chaque catégorie "données - informations - connaissances" à partir du codage fin relatif aux sous-catégories de second degré. Les résultats du codage sont répertoriés dans le Tableau 43, ci-dessous (en page 178) (pour la vision détaillée, cf. l'Annexe 10, le Tableau 71 et le Tableau 72, en page 459 et suivantes).

Par ailleurs, comme évoqués pour les connaissances utilisées dans l'élaboration du PPRI/Sm, nous détaillons les résultats du codage pour chaque groupe pré-défini et détaillé dans la section 2.1. (cf. le Tableau 37, en page 160 et le Tableau 38, en page 161).

Nous regroupons ces résultats, ainsi que les graphiques associés, en Annexe 10 (en page 459 et suivantes).

**Tableau 43 : Résultats de codage :  
Gestion de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm**

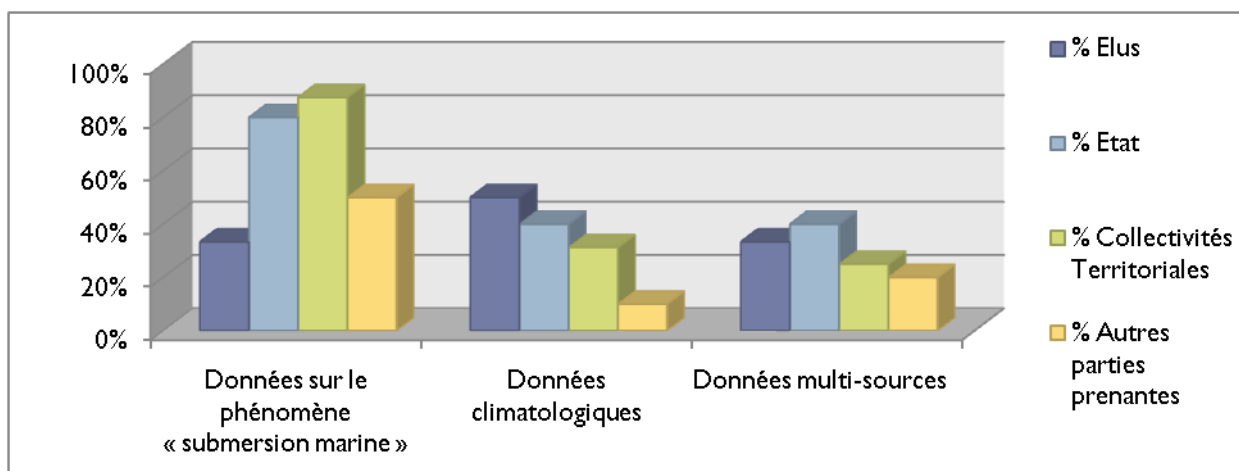
| Catégories principales | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) | Entretiens | Pourcentage |
|------------------------|---|--|------------|-------------|
| <b>Données</b>         | Base de données                                       | Données sur le phénomène « submersion marine »         | 25         | 68%         |
|                        |   | Données climatologiques                                | 11         | 30%         |
|                        |   | Données multi-sources                                  | 10         | 27%         |
|                        | Etudes  | Etudes hydrauliques                                    | 24         | 65%         |
|                        |   | Données traitées                                       | 11         | 30%         |
|                        |   | Etudes topographiques et géomorphologiques             | 24         | 65%         |
| <b>Informations</b>    | Institutionnelles                                     | Globalisation de l'information                         | 15         | 41%         |
|                        | Parties prenantes                                     | Observations locales                                   | 16         | 43%         |
|                        |   | Retours d'expériences                                  | 18         | 49%         |
|                        |   | Expertises des techniciens                             | 21         | 57%         |
|                        |   | Informations locales de la population                  | 16         | 43%         |
| <b>Connaissances</b>   | Explicites  | Connaissances territoriales                            | 24         | 65%         |
|                        |   | Convergence de la connaissance                         | 14         | 39%         |
|                        |   | Connaissances expertes                                 | 6          | 16%         |
|                        |   | Identification des faits réels                         | 16         | 43%         |
|                        |   | Bilan des concertations multi-sources                  | 7          | 19%         |
|                        | Tacites   | Connaissance du phénomène au niveau local              | 22         | 59%         |
|                        |   | Savoir vernaculaire                                    | 21         | 57%         |
|                        |   | Mémoire du risque                                      | 23         | 62%         |

### 2.3.3. L'analyse des résultats pour les connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm

Nous analysons les résultats successifs obtenus par sous-catégorie de 1<sup>er</sup> degré et de 2<sup>ème</sup> degré au niveau de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm.

En ce qui concerne les "**données**", des limites liées au document PPRI/Sm sont à soulever. En effet, comme nous l'expliquons dans la partie 1 de cette recherche, le phénomène naturel de submersion marine a fait l'objet de très peu de démarches scientifiques pour une meilleure connaissance de celui-ci et la littérature est émergente dans ce domaine. Comme nous pouvons le constater sur le Graphique 7, ci-dessous (en page 179), il existe une forte demande de "données sur le phénomène submersion marine". Ceci peut s'expliquer par une volonté de mieux connaître le phénomène pour la réalisation d'un document plus proche de la réalité.

**Graphique 7 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm**  
Données - Base de données



Nous constatons par ailleurs, l'intérêt porté aux "données climatologiques". En effet, à de multiples reprises dans les différents entretiens, nous avons eu des interrogations sur les phénomènes climatologiques et les controverses qui s'exercent autour de la notion de réchauffement climatique. Néanmoins, nous soulevons que pour la catégorie "autres parties prenantes", en faisant la différenciation entre "Pompiers et Scientifiques" et "Population", le pourcentage de réponses peut être attribué au seul groupe de la "population" (cf. le Graphique 8, en page 180). La population et les associations de riverains semblent aussi s'interroger sur l'impact du réchauffement climatique sur ce risque. Est-ce que les polémiques sur le réchauffement climatique ont une influence ou un effet sur la compréhension du phénomène de submersion marine ?

Nous sommes dans des interrogations récurrentes de la part des parties prenantes.

*« Les observations que l'on peut faire, quand on vous dit que la calotte glaciaire fond, elle fond d'accord, mais ce n'est pas ça qui va faire monter le niveau des eaux. Vous mettez un glaçon dans un verre de pastis, quand le glaçon il a fondu, le pastis il n'a pas monté de niveau, c'est Archimède ça. Un géologue ou un géographe peut comprendre ces choses.[...] » (Maire de Sète, 2009)*

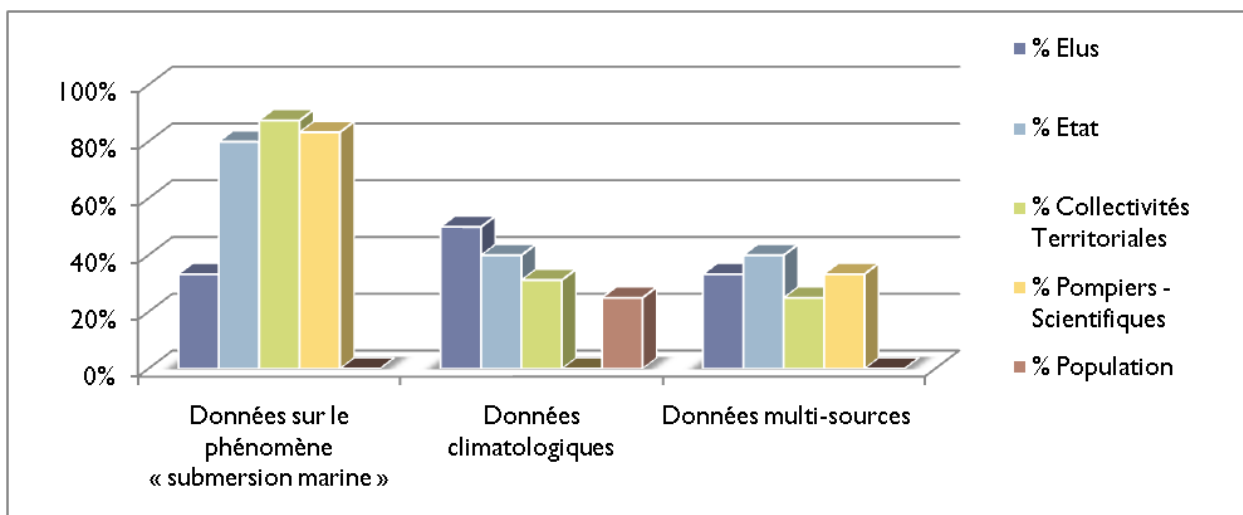
Les incertitudes évoquées portent sur les études mais aussi l'interprétation des résultats.

« [...] Parce que les travaux du GIEC du groupe de réflexion des experts n'est pas indiqué sur le secteur concerné, c'est-à-dire sur la Méditerranée Ouest, une hauteur d'augmentation du niveau moyen marin ni une date présumée, et donc c'est assez difficile ensuite de décliner... parce que tant qu'on est sur de l'information, sur de la conférence tout va bien, mais quand il s'agit de réglementer le droit des sols, on ne peut pas se permettre de dire : "Ca pourrait monter de 30 à 70 centimètres sur 30 à 70 ans" [...] il faut qu'on ait des chiffres plus fixes que ça. [...] Quand on est à plus ou moins 50 centimètres près, on ne peut pas se donner des marges d'appréciation aussi limitées que celles-ci, donc tant qu'on n'a pas, pour la Méditerranée, des valeurs plus strictes, plus fiables et un pas de temps plus serré aussi, on a estimé que c'était que de l'estimation insuffisante pour le réglementer. Autrement dit, on sait que ça va monter, mais on ne sait pas de combien et comme on ne sait pas de combien, on ne peut pas le réglementer. » (Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

La divergence de l'information scientifique et des résultats installe des doutes au sein de la population. Ce qui engendre des interrogations quant-à l'intérêt de l'élaboration du PPRI/Sm.

« [...] On en a un peu parlé en se disant, bon, de combien risque d'augmenter la mer Méditerranée avec le réchauffement climatique ? Mais le problème, c'est que chez les scientifiques, il n'y en a aucun qui soit d'accord. Alors certains vous disent, j'exagère, mais ça va monter de 2 mètres, les autres vous disent que ça ne va pas bouger du tout, ça stagne et au contraire vous risquez de descendre. Donc, là-dessus, on en parle un peu mais ce n'est pas, il n'y a rien de prouvé encore. » (Président de l'association de riverains de Frontignan plage, 2009)

**Graphique 8 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Base de données (vision détaillée)**

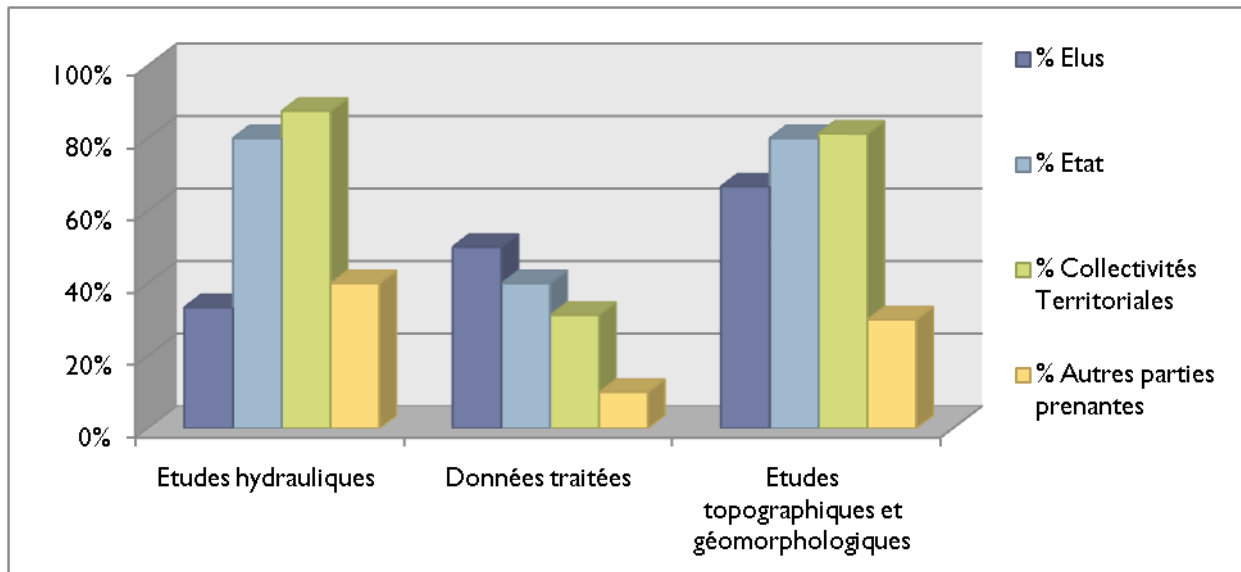


Nous observons dans la catégorie des "**données**" ("base de données" et "études") qu'il existe une forte demande des fonctionnaires territoriaux. En effet, nous avons, dans la section précédente (Partie 2, 2.2) souligné le fait que les données avaient un fort intérêt pour les services de l'Etat, et nous émettons l'hypothèse que leur aspect objectif rend leur traitement plus cohérent pour les services réalisant le PPRI/Sm. Dans l'analyse des connaissances souhaitées pour l'élaboration d'un PPRI/Sm, nous observons à nouveau l'importance accordée aux données issues de toutes les sources

possibles. Nous incluons une sous-catégorie "données multi-sources" dans ce sens puisque les interviewés souhaitent la diversification des sources de données.

Au sujet des "études", les données scientifiques sont mises en valeur et font l'objet d'une demande importante d'intégration (cf. le Graphique 9, en page 181, ci-dessous).

**Graphique 9 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Etudes**



Ainsi, nous notons une demande collégiale des fonctionnaires (Etat et Collectivités territoriales) pour des "études hydrauliques" et des "études topographiques et géomorphologiques". L'ensemble de ces données permet une meilleure connaissance du territoire et du phénomène sur ce même territoire. La recherche de Langumier J. (2006), concernant la post-crise de 1999 à Cuxac d'Aude, montrait que « pour les habitants, les données hydrologiques, les circonstances météorologiques et les éléments techniques apparaissent peu satisfaisantes pour expliquer la catastrophe qui ne saurait être acceptée comme naturelle ».

Ainsi, l'évolution du territoire peut avoir des impacts sur les comportements du phénomène de submersion marine, comme nous l'explicitons dans la Partie 1. Une bonne connaissance du territoire pourrait par conséquent, permettre une meilleure compréhension, et la création de documents plus proches de la réalité. Les études hydrauliques semblent fortement valorisées par les techniciens territoriaux. Parmi ces derniers, le directeur de l'agence d'urbanisme explique l'imbrication des études hydrauliques avec les témoignages des habitants, d'où, pour lui, l'importance de les prendre en compte dans l'élaboration du PPRI/Sm.

« [...] Les études hydrauliques se basent sur des témoignages historiques, sur des traces, sur des traces de crues, sur des éléments qui se sont passés dans un temps plus ou moins récent. Ca, c'est une chose, ils en tiennent compte. Alors, si on interroge les gens, celui qui veut construire dans un endroit inondable, il va citer des témoignages de vieux qui n'ont jamais vu une goutte d'eau, voilà donc, on a ces deux lectures du passé. Ceux qui voient beaucoup de choses et ceux qui n'ont jamais rien vu. C'est humain ! Mais en général, les études hydrauliques citent des témoignages d'il y a un siècle où la maison de monsieur machin a été inondée ou des choses comme ça, où un tel n'a pas pu revenir en ville parce que sa route

*était inondée, enfin il y a des éléments, on ne les a pas toujours mais quand ils y sont, ils sont souvent cités.* » (Le directeur de l'agence d'urbanisme, CCNBT, 2009)

Selon le rapport de la direction Départementale de l'Équipement de l'Hérault (2008)<sup>150</sup>, « *la rencontre des communes, l'expertise de terrain et l'analyse hydro-géo-morphologique permettent enfin de déterminer les secteurs qui seront traités par modélisation hydraulique* », mais lorsque nous demandons aux élus et fonctionnaires des communes, aucune de ces démarches n'a été établie. En effet, aucun entretien ne fait référence à la possibilité que les services de l'État se soient servis des données des communes et expertises terrain pour établir les cartes remises.

Or, ces études semblent être un des points majeurs de la demande des élus de ce territoire.

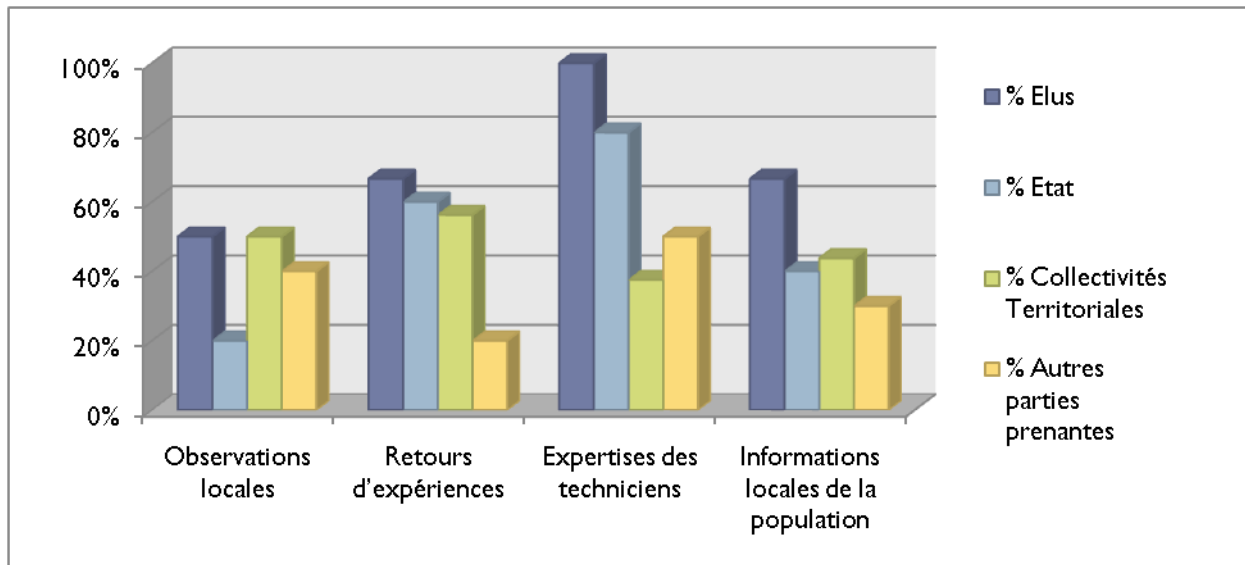
Nous nuancions néanmoins ces observations par le rôle professionnel des fonctionnaires qui sont des ingénieurs et des techniciens souhaitant des données scientifiques sur lesquelles s'appuyer. Leur rôle professionnel n'est-il pas de maintenir une demande dans ce sens ? En effet, leur rôle est de travailler sur des données afin d'obtenir les cartographies et les dires du risque pour le PPRI/Sm.

Pour faire des documents faisant état du "dire du risque" et répertoriant les conséquences sur le territoire, il est nécessaire de connaître, de la manière la plus précise possible, le phénomène physique sur lequel porte ce document. Nous nous interrogeons alors sur les moyens mis en œuvre par l'État pour répondre au mieux à ce besoin. Quelles ont été les études menées sur ce territoire pour la connaissance du risque de submersion marine ? Quels sont les outils conçus et adaptés pour la compréhension de ce risque ? Comment les services de l'État pallient ce manque de connaissances sur ce risque dans l'élaboration du PPRI/Sm ? Notre étude ne porte pas spécifiquement sur ces aspects mais, elle soulève malgré tout leur importance.

En ce qui concerne les "**informations**" que les interviewés souhaitent voir intégrées dans l'élaboration du PPRI/Sm, le constat principal s'établit sur l'opposition qui existe entre nos résultats sur les informations utilisées, et ceux sur les informations souhaitées dans l'élaboration du PPRI/Sm. En effet, lors de l'analyse des informations utilisées, nous notons que les interviewés soulignent les informations "institutionnelles" et ils ne citent pas, ou peu, les informations "parties prenantes". Dans l'analyse des connaissances souhaitées à intégrer dans l'élaboration d'un PPRI/Sm, les informations "parties prenantes" sont citées comme des connaissances à prendre en compte dans l'élaboration d'un PPRI/Sm (cf. le Graphique 10, en page 183, ci-dessous).

<sup>150</sup> Direction Départementale de l'Équipement de l'Hérault (2008), « Etude préalable au projet d'élaboration d'un plan de prévention des risques inondations du bassin versant de l'étang de Thau », Egis Eau, Bceom France, septembre 2008.

**Graphique 10 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Parties prenantes**



Nous nous interrogeons sur ces résultats mettant en valeur les informations "parties prenantes" et la requête des interviewés d'intégrer ce type d'informations. Le manque d'informations scientifiques sur la connaissance du phénomène pourrait-il être la cause de l'engouement pour les informations issues des parties prenantes ? Est-ce pour leur valeur et pour leur pertinence qu'elles sont souhaitées ?

Les élus locaux semblent porter un intérêt pour toutes ces formes d'informations qu'elles soient issues de la population ou qu'elles soient recueillies auprès des techniciens. Ces derniers semblent valorisés par les informations qu'ils peuvent remonter du terrain et ainsi permettre l'amélioration de la connaissance. L'organisation est-elle ici appréhendée comme un lieu de stockage de l'information, ou un patrimoine local qu'il ne faut pas hésiter à prendre en compte ?

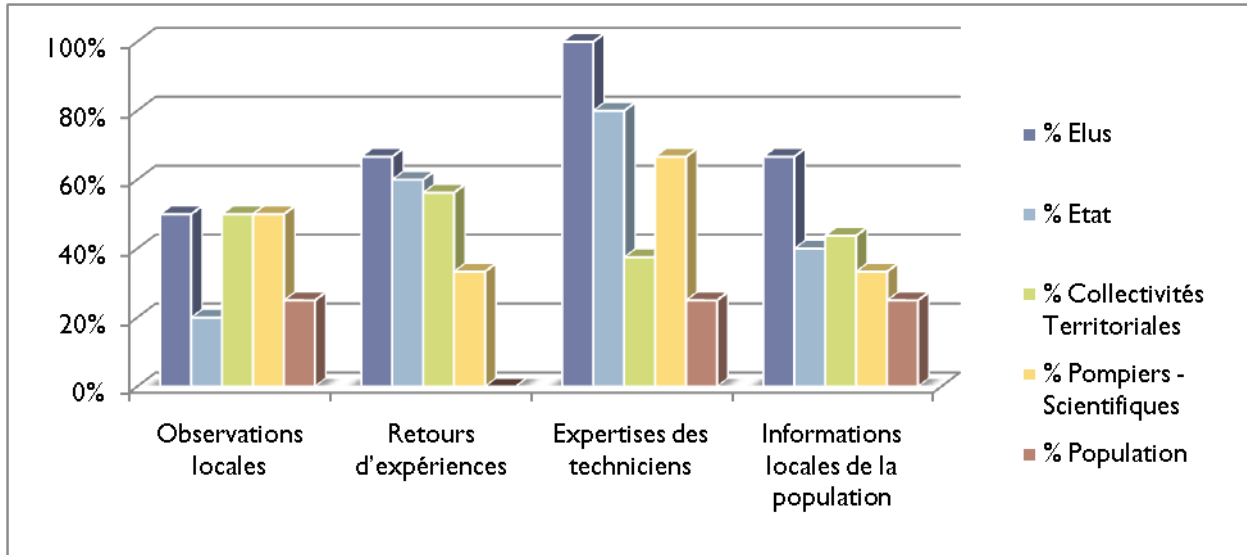
*« Nos agents techniques sont très très au fait de leur territoire. Ils savent exactement où ils doivent aller et ce qu'ils doivent faire. Ils connaissent tellement bien la commune qu'ils vont où il faut et je pense que des agents extérieurs n'auraient pas cette même connaissance. »* (Elue première adjointe au maire, déléguée à l'aménagement du territoire et aux grands projets, mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

Au sujet des "expertises des techniciens", nous constatons l'intérêt majeur des parties prenantes pour cette catégorie d'information. Nous émettons l'hypothèse de l'existence au sein des administrations d'un stock d'information détenu par les fonctionnaires territoriaux. Ces acquis sont issus de leur expérience de terrains et de leur vécu. Ces informations pourraient constituer la base d'un savoir expert et technique issus des agents administratifs.

Au sujet des "retours d'expériences", nous notons, dans la section précédente sur les connaissances utilisées, que les retours d'expériences sont seulement cités par les fonctionnaires d'Etat. Cela semblait signifier que les autres groupes interviewés ne pensaient pas que les services de l'Etat intègrent ces retours d'expériences lors de l'élaboration du PPRI/Sm. Mais, ces retours d'expériences semblent être souhaités par une majorité des parties prenantes, hormis la "population", comme des sources d'informations pouvant améliorer le document (cf. le Graphique 11, en page 184, ci-

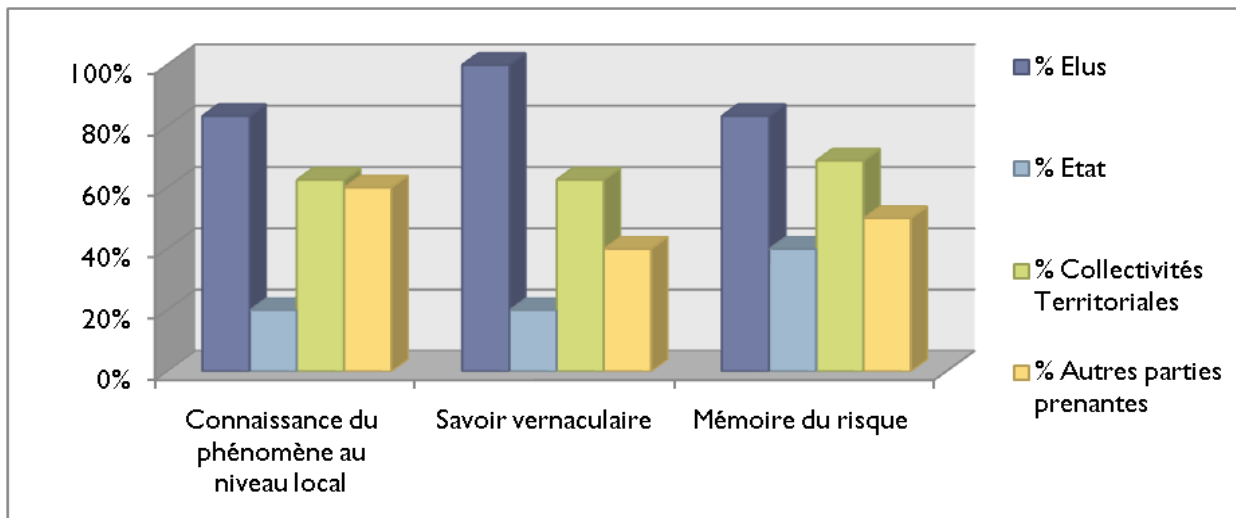
dessous). Nous pouvons donc conclure qu'un problème de communication existe entre les services de l'Etat et une majorité des parties prenantes, biaisant ainsi la compréhension.

**Graphique 11 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm Informations - Parties prenantes (vision détaillée)**



En ce qui concerne la "connaissance", les "connaissances tacites" sont fortement citées. Ainsi, nous notons au niveau des élus, des techniciens et des autres parties prenantes une recherche sur les connaissances issues du terrain par le "savoir vernaculaire" ou la "mémoire du risque" (cf. le Graphique 12, en page 184, ci-dessous).

**Graphique 12 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm Connaissances - Tacites**



Mais, contrairement aux élus ou aux techniciens, il semblerait que les fonctionnaires d'Etat aient une vision moins prononcée sur l'intégration de ce type de connaissances qui pourrait leur poser des difficultés. En effet, dans notre étude de la littérature sur la gestion de la connaissance, nous avons



soulevé les caractéristiques des savoirs tacites comme une connaissance qui est personnelle, spécifique à un contexte donné et difficile à articuler en un langage formel. Elle peut être très difficile à communiquer ou à partager avec les autres et se caractérise par l'idée que « *nous savons plus que ce que nous pouvons dire* »<sup>151</sup>. Elle est ainsi la connaissance acquise par l'expérience, c'est pourquoi elle reste difficile à formaliser et à communiquer (Nonaka I., Takeuchi H., 1995 ; Polanyi M., 1966).

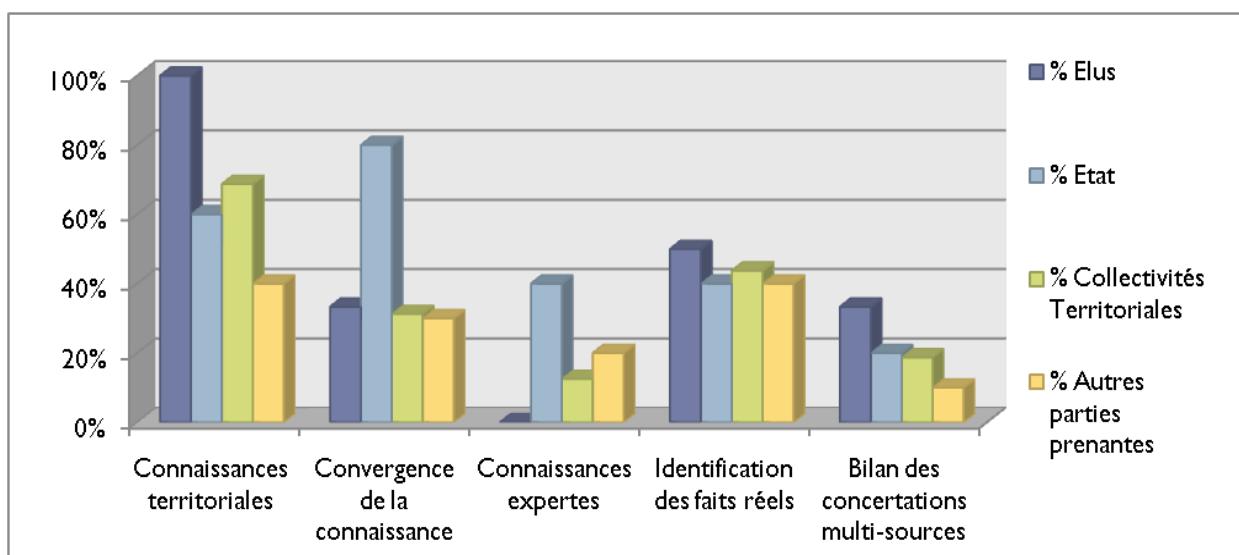
La nature subjective et intuitive de la connaissance tacite la rend difficile à traiter ou à transmettre de manière systématique. Pour que la connaissance tacite soit communiquée et partagée dans l'organisation, elle doit être convertie en mots ou nombres que tout individu peut comprendre. La connaissance tacite s'oppose aux savoirs formalisés (ou explicites) et par conséquent induit la difficulté que peut rencontrer une organisation à formaliser ces savoirs tacites (Modèle SECI de Nonaka I., Toyama R., Konno N., 2000) et à créer des savoirs organisationnels (Nonaka I., Takeuchi H., 1995).

Le modèle de conduite du processus de création de savoir dans l'organisation de ces deux auteurs explicite en 5 étapes la construction du savoir pour une organisation : partage de savoir tacite ; création de concept ; justification de concepts ; construction d'un archétype ; diffusion du savoir.

La difficulté d'intégration d'un tel savoir est-elle un frein pour les services de l'Etat à intégrer les connaissances issues de la population et des techniciens dans la mise en œuvre d'un PPRI ? Qu'est-ce qui freine cette utilisation ou cette prise en compte lors de la réalisation de documents d'urbanismes ?

Les "**connaissances explicites**" semblent elles aussi essentielles à prendre en compte pour la réalisation d'un PPRI/Sm (cf. le Graphique 13, en page 185, ci-dessous).

**Graphique 13 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm**  
**Connaissances - Explicites**



Les "connaissances territoriales" formalisées sont issues des données techniques et scientifiques, et elles semblent valorisées par l'ensemble des groupes interviewés dans cette recherche. Par ces résultats, nous pensons y reconnaître l'approche "*holistique*" et "*intégrative*" (approche "*Complexe* -

<sup>151</sup> Traduction : « We know more than we can tell ».

*adaptée selon le contexte")* proposant une systématisation de la gestion des connaissances qui inclut les deux définitions des connaissances explicites et tacites selon Haynes P. (2010). D'après ce dernier, « *la gestion des connaissances explicites décalque la gestion de l'information, elle établit des systèmes performants de traitement de données et de bases de données, effectue les mises à jour et permet ainsi une communication efficace dans l'ensemble de l'organisation. Cela suppose de s'assurer que l'information est judicieuse, fiable et qu'elle est colligée selon des paramètres et des algorithmes recevables. La transmission de la bonne information vers les bonnes personnes au moment le plus opportun dans les cycles de travail est au cœur de la gestion des connaissances explicites. Elle irrigue l'organisation d'une information analytique et applicable plutôt que de la noyer sous un raz-de-marée de données invérifiables, à la source d'inévitables dysfonctionnements. Cette approche met en avant les répertoires dans lesquels l'information de qualité est facilement accessible et dont les analyses et les combinaisons de données, de modèles et de procédures servent à appréhender des situations inconnues et nouvelles. Les approches holistiques misent plus sur le capital de connaissances collectives d'une organisation que sur le seul savoir individuel de chaque travailleur. Elles sont à l'origine de l'élaboration de concepts comme l'apprentissage organisationnel et la mémoire organisationnelle. Cette dernière est la mémoire collective d'une organisation, la somme de ses facultés à recouper les expériences passées, la capitalisation des pratiques et le déploiement de celles-ci* » (Haynes P., 2010).

Nous soulignons, tout en le nuancant, un élément de contradiction visualisé dans le Graphique 13, ci-dessus (en page 185), sur la connaissance explicite, qui est celui des "connaissances expertes" non citées par les élus. En effet, le manque de ces connaissances issues des milieux scientifiques et experts semblent être une difficulté à l'élaboration du PPRI/Sm soulevée par les élus et les autres parties prenantes. Pour autant ces connaissances ne font pas parties des "connaissances souhaitées" citées par les élus, peut-être en raison du caractère très présent de ce type d'études. Les connaissances expertes et scientifiques sont recueillies "officiellement" par des études, souvent très chères, mandatées par les collectivités territoriales ou l'Etat. Néanmoins, nous constatons que leur réalisation foisonne et qu'elles émettent, bien souvent, des avis et des résultats divergents sur les risques. Se basant sur l'incertitude des risques, les collectivités territoriales n'hésitent pas à faire des études, puis des contre-études et des études de confirmation pour que les résultats tendent vers l'approbation du projet qu'elles souhaitent mettre en place. Une connaissance experte stable et ancrée pourrait être intéressante mais celle-ci ne donnant pas les résultats escomptés par le décideur local, va-t-il continuer à financer ce type d'étude ? La divergence des connaissances issues de ces études ne se révèle pas être un appui fiable pour la prise de décision. La relation entre élus et scientifiques peut-elle être instrumentalisée ?

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur l'utilisation dans les entretiens des vocables "informations" et "connaissances" qui peuvent dans un langage profane s'inter-changer. Cela pourrait nous laisser supposer que toutes les parties ont évoqué l'importance d'inclure les experts, en tant que source de connaissances, dans le processus d'élaboration d'un PPRI/Sm au travers de leurs informations ou de leurs connaissances.

Au sujet du "bilan des concertations multi-sources" souhaités dans l'élaboration d'un PPRI/Sm, il fait écho aux "données multi-sources" citées dans la catégorie des "données". En effet, nous voyons apparaître cette catégorie émergente qui fait référence à un besoin de multiplier les sources d'information et d'en faire une analyse critique pour améliorer la connaissance et ce qui en résulte.

Ceci peut, sans doute, être rapproché de la notion de "convergence de la connaissance" comme une catégorie de connaissances souhaitées pour l'élaboration d'un PPRI/Sm. Ce type de connaissances serait une connaissance commune pouvant être utilisée comme une référence en matière de risque de submersion marine.

#### **2.3.4. Conclusion de l'analyse sur les connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm**

Basée sur les 37 entretiens menés lors de la phase de l'étude de cas imbriqués, nous avons réalisé dans la section 2.2.3 une analyse des résultats sur les connaissances utilisées, d'après les propos recueillis, dans l'élaboration du PPRI/Sm. Nous appliquons la même méthodologie, sur le même échantillon et le même territoire, pour identifier les connaissances qu'ils souhaiteraient voir utiliser pour ce même document urbanistique.

Dans un premier temps, nous notons l'importance des données, sous forme de "base de données" et d'"études", pour les parties prenantes opérationnelles. Ainsi, les fonctionnaires d'Etat et territoriaux souhaiteraient des données plus importantes, ainsi que la prise en compte dans le PPRI/Sm des données référentes aux phénomènes physiques de la submersion marine. Nous nous interrogerons sur la pertinence de cette information dans le cas d'un PPRI/Sm par crue de plaine ou par crue torrentielle, où les phénomènes sont mieux connus et mieux identifiés. Ainsi, cette référence à la volonté d'intégrer des données expliquant le phénomène est-elle due au fait que la submersion marine est un phénomène physique peu connu, ou est-ce une information que les parties prenantes souhaitent voir intégrer dans tous les cas ? Les caractéristiques du risque traité sont des éléments majeurs à prendre en compte lors des prises de décision, mais elles doivent aussi rester à l'esprit du chercheur dans le cadre de cette étude pour ne pas se permettre une généralisation non appropriée ici, du fait de l'émergence de ce risque et de ses particularités.

Dans un deuxième temps, nous soulignons les taux de citation élevés des informations provenant des "parties prenantes", parmi les sources d'informations souhaitées pour l'élaboration d'un PPRI/Sm. Néanmoins, nous notons que bien que présentant de forts taux pour les élus, il n'en est pas de même pour les services de l'Etat qui préfèrent aux "observations locales", les "informations des techniciens".

Enfin, le souhait des acteurs locaux d'inclure des "connaissances tacites et explicites" dans l'élaboration d'un PPRI/Sm semble s'avérer en ce qui concerne le cas du Bassin de Thau. Selon le vécu de la recherche-action, nous soulignons que ces résultats représentent le ressenti général du terrain. En effet, l'écueil majeur entendu dans ce dossier est la négligence des services de l'Etat sur les connaissances issues du terrain. Celles-ci peuvent être de diverses catégories, nous nous avisons, dans cette recherche, à en différencier un maximum afin de mieux comprendre la complexité de cet environnement. Elles peuvent aussi demander des traitements et des compréhensions différentes selon qu'elles sont explicites ou tacites, qu'elles sont formulées ou non, ce qui engendre des difficultés complémentaires à ne pas négliger.

« [...] C'est pour ça que ce n'est pas du tout un jugement, mais on sent qu'il y a des collectivités, ça fait longtemps qu'elles existent, elles ont acquis beaucoup de connaissances, elles savent où sont les informations, d'autres qui sont peut être aussi plus neuves, qui vont être très dynamiques qui vont partager, être là comme fédérateur. [...] » (Directrice de projet, Bureau d'étude Egis Eau, 2009)

Malgré tous ces facteurs parfois imprévisibles, la majorité des parties prenantes rencontrées soulève l'importance de rencontrer les gens du terrain, de s'y confronter, de leur parler, d'échanger avec eux, de les écouter et de comprendre leurs connaissances pour les intégrer aux mieux dans les documents réglementaires.

« Il (l'Etat) est souvent beaucoup plus sur une logique de précaution, mais je trouve que les collectivités ne sont pas assez associées au PPRI. Pas assez associées. Je suis moi, persuadé que ceux qui connaissent le mieux le terrain ce sont les élus et techniciens d'une ville et que souvent on ne les écoute pas assez. Quand vous parliez tout à l'heure de l'informel, dans les équipes municipales, il y a des gens, je parle des gens comme A. B. [...] qui est une vieille famille de la ville, [...] C. L. [...] c'est une vieille famille de la ville, ils connaissent eux... le maire pour ne parler que de lui, ils connaissent leur ville, ils y sont nés. Qui connaît mieux la ville qu'eux ? Qu'ensuite, par rapport à leurs réflexions il y ait des études, mais souvent non, on impose, on dit, on fait, on dirait qu'on a la science infuse, mais personne n'a la science infuse, je crois qu'il faut et que souvent ça permettrait d'aller beaucoup plus vite et dès le départ, le local en règle générale, sans parler d'élus ou de techniciens, est associé dans la démarche dès le départ. [...] » (DGS, mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

Comme pour les connaissances actuelles utilisées dans les PPRI/Sm, nous réalisons un classement (cf. le Tableau 44, en page 188), permettant d'obtenir une vision générale des sources de connaissances souhaitées pour l'élaboration d'un PPRI/Sm. Ce classement fait état des sources de connaissances les plus évoquées dans les résultats du codage des 37 entretiens.

**Tableau 44 : Les sources de connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm les plus évoquées par les parties prenantes**

| Catégories principales | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) |
|------------------------|---|--|
| Données                | Base de données                                       | Données sur le phénomène « submersion marine »         |
|                        | Etudes  | Etudes hydrauliques                                    |
|                        |   | Etudes topographiques et géomorphologiques             |
| Connaissances          | Explicites  | Connaissances territoriales                            |
|                        | Tacites   | Mémoire du risque                                      |
|                        |   | Connaissance du phénomène au niveau local              |
|                        |   | Savoir vernaculaire                                    |
| Informations           | Parties prenantes                                     | Expertises des techniciens                             |
|                        |   | Retours d'expériences                                  |

D'après ce classement, nous constatons que les données restent un élément important pour les acteurs interviewés. La catégorie des "données" est citée comme sources utilisées et souhaitées dans l'élaboration le PPRI/Sm. Par conséquent, nous pouvons conclure qu'elle est fondamentale pour ce processus.

Par la suite, nous notons la forte présence des "connaissances" et surtout des connaissances "tacites". Celles-ci, identifiées dans le chapitre 1 de cette même partie, sont difficiles à formaliser et à extraire car souvent incluses dans un savoir-faire, une expérience ou un vécu. Dans notre étude, ces connaissances tacites sont la "mémoire du risque", la "connaissance du risque au niveau local" et le "savoir vernaculaire". Ces sources de connaissance ne sont pas apparues dans nos catégories émergentes des connaissances actuellement utilisées pour l'élaboration d'un PPRI/Sm. Néanmoins, sur la base des propos recueillis et leurs présences dans l'analyse des connaissances souhaitées, elles semblent avoir un rôle probablement important dans la gestion des risques. C'est pourquoi, nous les aborderons donc plus précisément dans le chapitre 3 de cette partie. Cet intérêt pour les connaissances tacites par les décideurs publics est souligné par Haynes P. (2000) dans le cadre de ses travaux sur la crise du savoir et l'actualisation des connaissances dans le système public. L'auteur propose une approche basée sur le fait que la gestion des connaissances dans les services publics est essentiellement d'ordre tacite (approche « *Intérêt général - tradition professionnelle* »). « *Elle repose sur les conclusions subjectives dégagées par les travailleurs de leur pratique quotidienne, à la suite de réflexions, qui consistent à confronter les expériences vécues, à en repérer utilement les analogies et les propriétés comparables au lieu de s'attarder aux cas et aux expériences prévisibles et uniformes. Selon cette approche, les connaissances sont une toile complexe tissée d'expériences, de constats, de souvenirs et d'information brute. Interactives et dynamiques, les connaissances sont l'expression de la décision et du jugement du professionnel. Cette genèse n'interdit pas de codifier et de veiller à la fiabilité des connaissances, mais elle rend l'exercice difficile et ambitieux. La mémoire organisationnelle est semblable à la mémoire humaine : peu fiable, subjective, sujette à des distorsions périodiques et influençable. Il est probable qu'elle sera réinterprétée suivant le cas d'espèce et les politiques du jour. Dans le secteur public, les sciences de la gestion ne peuvent offrir que des repères incertains. Si on table aveuglément sur une logique gestionnaire pour trouver des solutions ou émettre des vérités éloignées de la réalité, ladite logique devient contre-productive, en provoquant de l'instabilité, en créant des divisions et en affichant un rendement de la prestation de services décevant* » (Haynes P., 2010).

Dans notre démarche, nous étudions les différentes sources de données, informations et connaissances utilisées dans l'élaboration du PPRI/Sm selon les différentes parties prenantes des territoires à risques. Puis, nous évoquons quelles sources ces mêmes parties prenantes souhaiteraient que l'Etat prennent en compte pour élaborer le PPRI/Sm. Enfin, dans la continuité de cette réflexion, nous abordons les différences potentielles qui existent entre ce qui est fait et ce qui pourrait se faire.

### **2.3.5. Comparaison : connaissances utilisées versus connaissances souhaitées**

Dans l'objectif d'une analyse comparative entre les connaissances utilisées actuellement et souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm, nous examinons les résultats obtenus pour les deux thématiques.

Premièrement, nous constatons une similitude en ce qui concerne la catégorie des "données". En effet, selon les résultats obtenus après analyse des réponses sur les connaissances utilisées et sur les connaissances souhaitées dans l'élaboration d'un PPRI/Sm, nous constatons l'importance des

réponses liées aux données. Il semblerait que les données, autant sous forme de "bases de données" que d'"études", soient essentielles dans la construction d'un document urbanistique lié aux risques majeurs de submersion marine.

Il est nécessaire de comprendre pourquoi la catégorie des "données" est aussi importante pour les parties prenantes. En effet, est-ce leur robustesse ? Est-ce leur source scientifique ? Est-ce l'aspect brut des données qui permet de les travailler par la suite ? Est-ce leur objectivité ? Est-ce la facilité de les recueillir par rapport à la connaissance tacite qui est appréciée ? Quelles sont les caractéristiques des données qui légitiment leurs utilisations par rapport aux informations ou aux connaissances ?

Nous émettons l'hypothèse, basée sur la littérature, selon laquelle les données, étant à la base du processus de création de connaissance, sont à la source de toutes informations et connaissances ultérieures. Par conséquent, développer et multiplier les sources de données permettraient d'enrichir les connaissances obtenues. Des données de qualité laisseraient envisager la possibilité de créer des connaissances de qualité. Néanmoins, cette course aux données peut être biaisée par l'analyse et l'interprétation qui en sont faites. Ainsi, l'instrumentalisation des données peut s'avérer néfaste à la compréhension des phénomènes étudiés. Nous pouvons aussi expliquer cet engouement pour les données par la volonté de chaque partie prenante d'obtenir son savoir interne. En effet, les données sont pour la plupart issues des études menées et mandatées par les institutions publiques. Ces dernières veulent s'approprier des données dans un but de défendre leurs intérêts et d'avoir un pouvoir dans le système des jeux politiques. En ce qui concerne la problématique de la submersion marine, il ne suffit pas d'avoir des données, il faut aussi avoir des modélisations et des processus qui permettent de les interpréter. Or, les scientifiques semblent s'opposer quant à l'utilisation des modélisations "prédictives" ou "prospectives" (Hubert-Moy L. et al., 2006) concernant ce type de risque.

Deuxièmement, nous notons une différence majeure en ce qui concerne la catégorie des "connaissances tacites". En effet, la comparaison du Tableau 41, en page 174, et du Tableau 44, en page 188, souligne l'importance des connaissances tacites issues de la population ou de la mémoire du vécu dans les sources de connaissances à intégrer à l'élaboration d'un PPRI/Sm. Comme nous l'évoquons précédemment, ce résultat, bien qu'en cohérence avec le discours d'une majorité d'interlocuteurs du terrain, est une source d'interrogations. Pourquoi cette source de connaissances est-elle peu ou pas utilisée actuellement dans l'élaboration d'un PPRI/Sm ? La difficulté de traitement de ces connaissances est-elle la cause de leur non-utilisation ? A cette question, nous avons eu, lors des entretiens, des prémisses de réponses concernant l'ampleur du travail que demanderait le fait de vouloir intégrer ce type de connaissances dans la réalisation d'un tel document. Les connaissances tacites sont difficiles à recueillir, à extraire du terrain, à analyser, à traiter et à mettre à jour pour une utilisation homogène. Sur un territoire donné, ces connaissances peuvent représenter une quantité "astronomique" de données à traiter. Leur diversité et divergence impliquent un triage et un traitement individuel qui peut être fastidieux et coûteux pour l'institution qui mène l'étude. Le ratio utilité/coût pour l'extraction de telles connaissances doit s'avérer positif pour qu'un travail de cette ampleur soit mené.

Notre proposition serait la création d'un outil informatisé sous forme d'appliquet web permettant la construction d'une base de données sur les connaissances tacites. Cet outil de fédération des données pourrait être mis à disposition de l'ensemble des parties prenantes du risque. Il serait renseigné en temps réel lors d'évènement ou de remontée d'informations localisées et vérifiées. Ainsi, l'intégration dans cet outil, des données géo-localisées et géo-altimétriques, apporterait une

dimension cartographique par zones identifiées à risque. Néanmoins, un travail de recherche complémentaire devrait être accompli pour la réalisation de cet outil et pour envisager les moyens d'implémentation chez les parties prenantes connaissant la résistance que peut provoquer d'intégration de nouveaux systèmes d'information (Meissonier R., Houzè E., 2010).

*« S'il fallait récupérer toutes les informations, interroger toutes les personnes de la région qui ont connu des inondations, ce serait un boulot monstrueux et en fait, on utiliserait un pourcentage de cette information peut être, ça ne vaut pas le coup. »* (Chargé d'étude inondation de la région Languedoc-Roussillon, 2009)

Enfin, en ce qui concerne la catégorie "information", nous n'avons pas eu d'éléments probants et décisifs. Nous nous interrogeons sur la difficulté pour un individu à faire la différence entre "données et informations" et entre "informations et connaissances". Nous observons dans le Tableau 41 (en page 174), et le Tableau 44 (en page 188), que l'information utilisée ne semble pas se caractériser précisément, et pour ce qui est des informations souhaitées, nous retrouvons d'une part l'information issue de "l'expertises des techniciens" et d'autre part les "retours d'expérience". Dans ces deux sources, nous retrouvons la difficulté de formalisation des connaissances tacites. En effet, en ce qui concerne l'expertise des techniciens, le savoir ne peut pas toujours être transmis de manière explicite, le vécu et l'expérience du technicien influençant fortement les savoirs. En ce qui concerne le retour d'expérience, celui-ci doit faire l'objet d'une formalisation dans un bref délai voire instantanée afin que la mémoire n'altère pas les propos, mais une difficulté réside dans la retranscription du vécu.

En conclusion, nous remarquons que, dans le cadre des entretiens effectués, les "**connaissances sur le phénomène de submersion marine**" doivent être une source commune de recherche, selon les parties prenantes. Ces connaissances, au travers des données scientifiques et expertes, semblent être utilisées actuellement dans l'élaboration du PPRI/Sm et elles semblent y être souhaitées. Nous nous interrogeons alors sur les actions qui sont menées par les services de l'Etat ou territoriaux pour améliorer ces connaissances qui présentent, selon notre recherche, des lacunes au niveau du savoir ? Les "**connaissances sur les aspects hydrauliques et géomorphologiques**" des territoires étudiés semblent être un élément commun que nous soyons sur les connaissances utilisées ou les connaissances souhaitées.

Nous constatons que ces deux facteurs communs sont issus des données scientifiques et recueillis par la rigueur des études de terrain.





## **Conclusion du chapitre 2 : De l'existant ... vers le souhaité pour l'élaboration du PPRI/Sm**

Après avoir défini les notions de Données - Informations - Connaissances - Savoirs, nous souhaitons comprendre ces concepts dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine.

Dans un premier temps, nous avons positionné les documents de connaissances existants dans les risques, suite aux observations réalisées sur le terrain. Un synoptique établi sur les connaissances de "dire du risque" et de "dispositif opérationnel" permet de visualiser la complexité de la gestion de la connaissance. En effet, l'imbroglio existant, dans les documents de gestion des risques et entre les acteurs locaux responsables, complexifie la prise de décision publique. L'incertitude du risque et le manque de données engendrent, aussi, de la confusion dans les connaissances communiquées par les acteurs. Ces éléments nous renseignent sur le contexte de la gestion de la connaissance dans les risques. Nous appuyant sur ces caractéristiques et notre étude du chapitre 1 de cette partie, nous élaborons les bases communes à l'analyse des résultats sur les connaissances utilisées actuellement et celles souhaitées. Ainsi, nous avons défini les catégories principales et les groupes d'échantillons exploités.

Dans un deuxième temps, nous nous sommes intéressés aux connaissances actuellement utilisées pour l'élaboration d'un PPRI/Sm d'après les acteurs locaux. Nous soulignons l'importance de tenir compte du fait que seuls les services de l'Etat sont informés des connaissances utilisées, et que les autres parties prenantes formulent des perceptions. Les données primaires recueillies lors des entretiens semi-directifs sont examinées au travers d'une méthodologie d'analyse qualitative de contenu. Nous réalisons alors des catégorisations d'items construits par un processus itératif entre la théorie et leur émergence des entretiens.

L'analyse des connaissances actuellement utilisées dans l'élaboration du PPRI/Sm, d'après les acteurs locaux, nous permet de conclure à l'utilisation prédominante des "données" ; nous pouvons aussi noter une divergence des réponses données par les élus et leurs techniciens qui ne semblent pas avoir la même vision des connaissances utilisées.

Enfin, nous avons analysé la problématique des connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm. Les parties prenantes sont égalitaires dans les considérations à mettre en œuvre. Elles peuvent alors soulever ce qui leur semble essentiel à prendre en compte dans ce type de document urbanistique.

Nous constatons que les connaissances tacites et explicites sont fortement sollicitées, malgré les difficultés reconnues, pour les valider et les formaliser dans une structuration de la connaissance homogène et pouvant être distribuée à l'ensemble des parties prenantes.

De plus, les données sont aussi des éléments souhaités dans l'élaboration du PPRI/Sm. A la base du processus de création des connaissances, les parties prenantes espèrent sans doute que l'amélioration des données et leur convergence fourniront de meilleures informations à la prise de décision.

L'analyse comparée entre les connaissances utilisées et celles souhaitées pour l'élaboration d'un PPRI/Sm présente des points essentiels que nous approfondirons dans le chapitre 3 de cette partie 2.

Ainsi, nous choisissons d'aborder les caractéristiques du savoir "vernaculaire" et du savoir "administratif" dans la gestion des risques, la divergence de l'information et la culture du risque.

# Chapitre 3 : Les limites actuelles de l'élaboration du PPRI/Sm

« La connaissance conduit à l'unité comme l'ignorance mène à la diversité. »

Râmakrishna  
Extrait des Entretiens

Le chapitre précédent conclut sur un bilan différentiel entre la structuration de la connaissance utilisée et celle souhaitée dans l'élaboration du PPRI/Sm. La recherche-action nous a permis d'augurer de ces distinctions qui s'avèrent, sans doute, être des points de blocage à la mise en place du PPRI/Sm. Ce pressenti du chercheur a généré la construction d'un guide d'entretien abordant ces problématiques. Par conséquent, nous y avons inclus une question sur les types de modifications souhaitées dans la structuration des connaissances pour l'élaboration d'un PPRI/Sm, selon chaque acteur local.

Par l'analyse qualitative catégorielle de nos entretiens, comme nous l'avons décrit antérieurement, nous obtenons le Tableau 45, ci-dessous (en page 195), répertoriant les catégories principales et les sous-catégories de 1<sup>er</sup> degré émergentes.

**Tableau 45 : Définitions des catégories :  
Modifications souhaitées dans la structuration des connaissances pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégories principales (émergentes) | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Définitions   |
|-------------------------------------|---|---|
| Connaissances communes et partagées | Structure d'échange pour les différents acteurs       | Lieu et structure de rencontre de l'ensemble des parties prenantes pour un échange et un partage des informations et des connaissances acquises.          |
|                                     | Vision intercommunale des risques                     | Gestion des risques au niveau d'une échelle intercommunale, vision globale de la gestion du territoire soumis à risque de submersion marine.              |
|                                     | Centralisation des informations pour un consensus     | Organe de gestion de l'information permettant une centralisation des données, informations et connaissances, permettant une convergence de l'information. |
| Structuration de la connaissance    | Formalisation de l'expérience locale                  | Structuration de la connaissance locale (vernaculaire, technique,...) en la formalisant en connaissance explicite et utilisable.                          |
|                                     | Doctrines communes au niveau national                 | Formalisation d'une doctrine identique au niveau national pour les risques de même nature avec une réglementation adaptée et commune.                     |

Sur la base de cette structure, que nous améliorons par la méthode itérative de catégorisation selon l'analyse des divers entretiens, nous obtenons les résultats décrits dans le Tableau 46, ci-dessous (en

page 196), et dans l'Annexe 11 (cf. les Tableau 73 et Tableau 74, en page 464 et suivantes), pour les résultats détaillés selon l'échantillon défini dans le Tableau 38 (en page 161).

**Tableau 46 : Résultats de codage - Modifications souhaitées sur la structuration des connaissances pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégories principales (émergentes)        | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Entretiens |
|--|---|------------|
| <b>Connaissances communes et partagées</b> | Structure d'échange pour les différents acteurs       | 28         |
|  | Vision intercommunale des risques                     | 11         |
|  | Centralisation des informations pour un consensus     | 23         |
| <b>Structuration de la connaissance</b>    | Formalisation de l'expérience locale                  | 28         |
|  | Doctrine commune au niveau national                   | 3          |

Les catégories identifiées dans ce tableau sont les points de blocage soulignés et cités dans les 37 entretiens réalisés au vu de la procédure d'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau.

Tout d'abord, dans ces résultats, nous observons la tendance à citer la "formalisation de l'expérience locale" comme un problème d'élaboration du PPRI/Sm. Cette expérience locale fait référence aux connaissances tacites identifiées dans le chapitre précédent, et elles sont citées comme n'étant pas prises en compte dans le PPRI/Sm.

Par ailleurs, nous apercevons les difficultés liées à la "structure d'échange pour les différents acteurs" autour d'informations et de connaissances acquises par chacune des parties prenantes. Nous examinerons cette problématique pour partie dans ce chapitre et en majorité au cours de la Partie 3, comme pour la catégorie "Doctrine commune au niveau national" qui est développée dans le chapitre 2 de la Partie 3.

"La centralisation des informations pour un consensus" est fortement liée à la problématique autour de la divergence de l'information, que nous abordons postérieurement.

Ce chapitre s'appuiera sur ces résultats pour s'interroger sur les limites de l'existant en termes de connaissances utilisées dans l'élaboration d'un PPRI/Sm. En effet, nous soulevons des écueils relatifs à la méthodologie de réalisation d'un document d'urbanisme pouvant amener les décideurs locaux et les fonctionnaires/acteurs à revoir leur copie pour une amélioration collégiale de ce travail.

Dans une première partie, nous considérerons les notions de "savoirs vernaculaires" et de "savoirs administratifs". Pressentis au cours de la recherche-action, ces deux types de savoirs sont fortement présents dans les résultats obtenus. Nous distinguerons en quoi ces savoirs sont un complément pour les savoirs techniques et scientifiques et comment ils sont perçus par les parties prenantes de la gestion des risques.

Dans une deuxième partie, nous développerons la problématique de la divergence de l'information dans le cas des risques d'inondations par submersion marine. Nous analyserons les éléments qui

perturbent l'acteur local et qui créent une notion d'incertitude et d'incohérence autour de l'information sur les risques.

Dans une troisième partie, nous ferons le lien entre la culture du risque et l'importance de toutes ces notions de connaissances et d'informations comme base d'une culture essentielle à la compréhension, et à une réelle prévention pour la population sujette au risque, mais aussi pour les décideurs publics.

Enfin, nous examinerons l'outil de veille informationnelle, identifié par les interviewés comme un manque dans la gestion des risques. Nous envisagerons la veille comme un outil d'aide aux managers et aux décideurs locaux, pour comprendre et améliorer les connaissances dans le domaine des risques.

### 3.1. La place des savoirs "vernaculaire" et "administratif"

Le "savoir vernaculaire" est particulièrement abordé lorsque les acteurs locaux expliquent que le PPRI/Sm ne correspond pas à la réalité du vécu sur le terrain. De plus, ils énoncent le savoir de terrain acquis lors des expériences professionnelles liées aux risques, que nous nommons ici le "savoir administratif".

Dans un premier temps, nous aborderons la notion de "savoir vernaculaire" pour identifier sa substance et comprendre ce qu'il peut apporter dans ce processus.

Dans un deuxième temps, nous approcherons les "savoirs administratifs" pour justifier l'importance de ce savoir dans les résultats de notre recherche et pour en expliquer le contenu.

Enfin, nous examinerons les caractéristiques de ce savoir administratifs et ses limites dans le cadre des savoirs non-scientifiques et informels.

#### 3.1.1. Les significations du savoir "vernaculaire"

La signification du vocable "vernaculaire" n'est pas évidente.

Ce terme savant construit à partir du latin "*vernaculus*" désigne chez les Romains de l'Antiquité un domestique, un indigène, un national, en référence à la couche de population au niveau socio-culturel le plus bas. Ainsi, l'habitat vernaculaire est celui des petits esclaves, la langue vernaculaire, celle qu'on emploie avec ces gens-là. Depuis l'abolition de l'esclavage en France (1848), ce terme ne devrait plus avoir cours mais il a été récupéré, il y a quelques décennies, pour désigner ce qui concerne le bas peuple, et surtout ce qui reste traditionnel, se transmet chez le même "*vulgum pecus*"<sup>152</sup>.

Le terme vernaculaire se retrouve aussi dans le domaine de la construction, nous parlons d'architecture vernaculaire (Dyer C., 1997) pour diverses sortes de cabanes, de chalets, de burons, de chapelles, d'abris de chasse etc., ou dans la linguistique, nous citons la langue vernaculaire qui pourrait remplacer le terme "patois" ou "issue du peuple".

<sup>152</sup> Du Latin : la masse, le commun des mortels.

Le choix de l'adjectif "vernaculaire" dans cette recherche est fait sur une signification de lien à la population et à la popularisation, mais avec une notion complémentaire liée aux sciences. En effet, d'après Collignon B. (2000), le savoir vernaculaire est « *celui des savoirs considérés comme non scientifiques* ». La recherche "non-scientifique" (Del Balso M., Lewis A.D., 2007) est un « *mode d'acquisition de connaissances résultant de la foi, des traditions et du savoir non-scientifique* ».

Pour autant, la nécessité du savoir vernaculaire est soutenue, par les chercheurs, dans la construction des savoirs géographiques. L'appréciation de Collignon B. (2000) corrobore l'importance de « *s'appuyer sur des informations recueillies auprès d'habitants considérés comme de bons connaisseurs de leur territoire du fait de leur pratique quotidienne de celui-ci* » (Collignon B., 2000). A priori, le savoir vernaculaire s'affirme comme une construction intellectuelle et non pas seulement comme une praxis fondée sur l'expérience empirique.

Les propos de Collignon B. trouvent une résonance dans les dires recueillis auprès des diverses parties prenantes.

« *Quelqu'un qui habite au coin de la rue vous dira : "L'eau, elle passe par là, elle tourne là". [...] Il le voit, et ça, il ne faut jamais le négliger. Parce que la théorie, c'est une chose, et la pratique, c'est autre chose des fois.* » (Première adjointe au maire, déléguée à l'aménagement du territoire et aux grands projets, mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

Les savoirs vernaculaires apportés par des personnes clairement identifiées pourraient même s'avérer essentiel à la prise de décision.

« *Par exemple, les maires peuvent nous dire si ça déborde à tel endroit, ça veut dire qu'il va se passer ça. Si cette route-là est barrée, ça veut dire que [...] A la Roque, il y a un élu un jour qui nous a dit : « Oui, mais si l'eau monte à tel endroit, je sais que dans X heures, elle est à tel autre ». Donc voilà, ce sont des choses qu'on ne peut pas connaître depuis son bureau, et donc, c'est de la connaissance empirique, c'est de la connaissance parce que les gens vivent là-bas et c'est intéressant.* » (Responsable du SIDPC, Préfecture de l'Hérault, 2009)

Comme pour le savoir savant, l'expérience joue un grand rôle dans la formation des savoirs vernaculaires, puisqu'ils en sont issus. Mais, à la différence du savoir savant, ils « *ne reposent pas sur une démarche analytique et la multiplication des expériences* » (Collignon B., 2000). Les expériences sont une « *source cruciale de données et l'information nécessaire pour le renforcement de la connaissance* », et à bien des égards, à « *la création de nouvelles connaissances* » (Fahey L., Prusak L., 1998). Ainsi, les expériences incluent de nouvelles approches d'essai à l'analyse, lançant des projets-pilotes, faisant des actions sur une base « *trial-and-error* ».

Dans ce sens, les propos recueillis abordent l'expérience comme une nouvelle connaissance créée par le vécu et devant être confrontée à la théorie.

« *Parfois, l'expérience contredit complètement la théorie et ce que je constate, quand c'est le cas, c'est une véritable résistance de la théorie.* » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009).

Mais, parce qu'ils ne sont pas analytiques, « *la validité des savoirs vernaculaires s'apprécie à l'aune de la cohérence de l'ensemble et de son opérationnalité, et non pas à l'exactitude de chacune des unités d'informations mobilisées* » (Collignon B., 2000).

Le monde d'aujourd'hui valorise l'information factuelle. Nous obtenons en effet « *une grande partie de cette information dans des médias comme la télévision, la radio, les journaux et les revues ; chacun sait cependant que cette information n'est pas toujours irréfutable* » (Del Balso M., Lewis A.D., 2007).

La recherche terrain, que nous menons par nos entretiens, relève l'importance de ces connaissances factuelles issues, soit du savoir vernaculaire des habitants, soit des savoirs techniques du terrain. En effet, les décideurs publics énoncent l'importance des informations issues de l'expérience de terrain, bien qu'elles soient par définition nécessairement "subjectives" et "contextualisées" « *de sorte qu'elles ne peuvent être que plurielles* » (Collignon B., 2000).

Ainsi, les extraits de ces entretiens nous instruisent sur d'une part la subjectivité notable du contenu de ces savoirs et d'autre part leur aspect localisé et non généralisable.

« *L'érudit local, en matière d'histoire locale, même s'il se trompe, il a toujours quelque chose à dire et vouloir faire contre son savoir à lui dont il est certain, c'est affronter quelque chose au travers de quoi on ne peut pas passer. Parce que lui, il a la vérité révélée par l'expérience, et il ne comprend pas que quelqu'un venu de l'extérieur puisse avoir une autre vérité.* » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

« *Une information vernaculaire est obligatoirement très très locale.* » (Chargé d'études inondations - direction de l'environnement, Région Languedoc-Roussillon, 2009)

L'une des difficultés tient à la dimension individuelle de tout savoir vernaculaire, dans la mesure où sa constitution repose, pour une large part, sur l'expérience directe de l'espace, qui ne peut être que particulière. « *Ceci conduit certains à considérer que seuls les savoirs partagés (par un groupe culturel, social, professionnel) peuvent (et doivent) intéresser le géographe* » (Collignon B., 2000).

Le savoir vernaculaire est aussi le savoir le plus volatile et le plus difficile à formaliser. Les causes de cette difficulté semblent diverses, nous en avons relevé au travers des différents entretiens. Ainsi, nous remarquons que la subjectivité des propos et la controverse de ces derniers peuvent être une raison pour porter le doute sur les dires. Les sources de biais sur ces propos sont diverses et uniques que ce soit un biais involontaire dû à la défaillance de la mémoire ou un biais volontaire dû à des enjeux économiques, sociaux ou politiques, les conclusions reposent sur la crédibilité des propos évoqués.

Ledoux B. analyse le phénomène d'évaluation du risque en fonction d'un principe véniel de la vulnérabilité. Ainsi, « *la vulnérabilité est parfois synonyme d'évaluation monétaire des dommages. C'est une façon de "mesurer" le risque. L'aléa provoque (potentiellement) des dommages aux enjeux touchés et ces dommages sont exprimés en valeur monétaire* » (Ledoux B., 2006).

Nous relevons des extraits de propos d'entretiens avec les services de l'Etat qui énoncent clairement les contraintes liées à ces savoirs vernaculaires et les accointances parfois visibles avec les enjeux économiques et fonciers.

« *Donc après, c'est sûr, on a des données qui dépassent la durée d'une vie, donc quelqu'un qui n'a jamais vu son terrain prendre feu, ou avoir un mouvement de terrain ou un séisme ou une inondation, ça vaut que ce qu'il veut bien nous dire, s'il nous dit la vérité. S'il dit la vérité d'une part, ce qui est loin d'être toujours le cas, il a comme mémoire qu'au moins sa durée de vie, donc ça peut, peut-être, nous aider, mais dans la majeure partie des cas, il faut rester honnête, il y a des enjeux financiers c'est des enjeux très particuliers sur la valeur vénale des biens, donc avouer que c'est bien en zone inondable c'est embêtant.* » (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)

« [...] on accepte le risque, mais sur le plan économique, on va être florissant, vous voyez cette frontière-là. Ça se voit là, maintenant. Les terrains en zone inondable, ils sont moins chers. Donc, il y a des gens qui achètent. Ils peuvent construire, ils achètent quand même. Les gens sachant que c'est en zone inondable ils achètent. Ou alors, les villas qui sont en zone inondable, elles ne valent plus rien. Il y en a qui se vendent, il y en a qui achètent, ils savent que c'est en zone inondable parce que maintenant ça passe par le notaire. Donc ils savent : "J'achète une maison inondable, c'est moins cher. J'achète !" Et ouais, c'est moins cher. Mais ces mecs-là, quand ils vont être inondés, ils vont gueuler. C'est les premiers qui vont faire une association... En disant, le maire il n'a rien fait, l'Etat et tout [...] » (Colonel, Directeur du SDIS 34, 2009)

De plus, le problème de la fiabilité est particulièrement soulignée pour le "savoir vernaculaire" néanmoins, il est cité comme un savoir souhaité par 57 % de l'échantillon pour l'élaboration du PPRI/Sm (cf. le Tableau 43, en page 178, et le Graphique 12, en page 184). Il apparaît comme un savoir essentiel devant être intégré à la prise de décision, comme le dit le directeur général des services d'une commune du bassin versant.

« [...] Je pense que notamment sur les sources d'informations qui sont plus liées à la tradition orale [...], de la coutume [...] il faut écouter les gens. Je parle des gens qui sont ancrés dans ce territoire et qui connaissent un certain nombre de choses et qui savent, qui connaissent comment, par exemple sur les risques d'inondation par où l'eau arrive, qu'est ce qui, des fois, a été fait et qui a perturbé le milieu naturel et qui a créé un certain nombre de choses. Je pense que c'est une source qui vient compléter, ce n'est pas la seule source, mais je crois que c'est hyper important d'écouter les gens. Parce que les anciens souvent connaissent un certain nombre de choses, et il faut puiser sur ça. Il faut puiser dans ces sources là pour, des fois, mieux comprendre et se projeter. Je ne dis pas qu'il faut être passéiste mais je crois qu'il ne faut pas négliger cette source et, des fois, on peut mieux comprendre les choses, [...]. Surtout des fois peut-être à une époque, où des choses ont été faites et où il n'y avait pas tous les systèmes, toute la réflexion que l'on connaît aujourd'hui, où des choses ont été faites en dépit du bon sens et ce qui explique, des fois, un certain nombre de chose, donc les anciens, il faut les écouter, évidemment. Et il faut vite les écouter parce qu'ils s'épuisent et ils disparaissent, donc la mémoire est hyper importante. [...] » (DGS, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

Néanmoins, la volonté d'intégrer ce savoir à la gestion des connaissances des risques est nuancée par les difficultés de vérification qu'il engendre pour s'assurer de la fiabilité du contenu.

« Après, on a parfois effectivement des remontées directes d'informations de la part d'associations des sinistrés mais c'est une information que je prend toujours avec précaution, parce que c'est toujours difficile lorsque l'on a une remontée d'information de la part des associations des sinistrés de savoir quel est l'objectif réel de cette association. Il y a des associations qui ont un regard plutôt objectif par rapport à un projet et il y a quand même des associations, bon nombre des associations des sinistrés, qui sont là parce qu'ils sont opposant à la municipalité en place. Donc après, c'est assez compliqué de faire le tri, la part des choses, donc c'est pourquoi je prends réellement toutes précautions par rapport à ce type d'informations. Je regarde quand même, car c'est toujours intéressant puis ça permet ensuite d'utiliser ça, surtout pour poser d'autres questions ou sous un autre angle, au maître d'ouvrage ou aux partenaires techniques et financiers. Mais après j'évite de prendre ça comme argent comptant, enfin c'est toujours pareil, il faut faire preuve d'un certain esprit critique d'où que vienne l'information et notamment lorsqu'elle provient des associations des sinistrés dont on ne connaît pas toujours les motivations réelles. » (Chargé d'études inondations - direction de l'environnement, Région Languedoc-Roussillon, 2009)



Les savoirs vernaculaires suggèrent de la discussion quant-à leur utilisation et leur intégration dans le PPRI/Sm. Pour autant, l'importance des savoirs issus du terrain est tellement ressentie que nous identifions l'existence d'un autre savoir issu des agents de terrain.

### 3.1.2. Les savoirs de terrain ou les savoirs "administratifs"

Les savoirs provenant du terrain sont cités dans les résultats comme un apport à la connaissance du risque au niveau individuel ou collectif, tout en se distinguant des savoirs vernaculaires. Ainsi, nous notons une différence entre le "savoir vernaculaire", dont la source est les habitants, la population et les sinistrés, dans leur individualisme, et entre le "savoir du terrain", dont la source est les techniciens des institutions publiques ou non publiques, les experts et les érudits du terrain, dans leur collectivisme.

Ces deux savoirs ne semblent pas s'opposer mais, au contraire, se compléter. Le deuxième serait enrichi par le premier. Le savoir de l'habitant est intangible, informel et difficile à vérifier, mais il reste le savoir de celui qui est toujours sur le terrain et qui vit les événements, comme l'exprime ce directeur général des services.

*« Aujourd'hui, on connaît et on repère, par exemple, les points noirs dans la ville. Mais, on le sait souvent, pourquoi ? On le sait souvent à travers des discussions, des courriers que l'on reçoit etc. Bon ça, c'est de l'informel et ça vient amener une réflexion que l'on a pour justement travailler sur ces points noirs et aller beaucoup plus sur l'étude et comprendre pourquoi. Mais, sur ces questions là, évidemment, on a beaucoup d'informel. Mais, l'informel pour moi, c'est un point de départ souvent. A nous de rendre ça formel et de l'amener pour que ça devienne après, des documents, et que l'on soit sur une base solide [...]» (DGS, mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)*

Lorsque l'habitant fait part de ses observations au technicien de terrain, celui-ci peut en tenir compte, les vérifier, les analyser, les comparer et les valider. Ainsi, des techniciens communaux nous ont expliqué que les courriers des habitants remontent des informations sur les problèmes rencontrés lors des inondations. Ces dires *« sont à 95 % des signalements déjà identifiés par les équipes communales »*<sup>153</sup>. Mais parfois, lorsqu'un signalement est nouveau, ils échangent sur cette information et veillent à la prendre en compte lors d'événements futurs. Néanmoins, l'information et la connaissance des équipes de terrain, intervenant lors de la sauvegarde ou de la prévention, sont la source principale sur laquelle s'appuient les décideurs locaux (élus et cadres des collectivités territoriales).

En effet, les entretiens menés confortent l'intérêt de ce savoir technique et expert. Nous avons jusqu'alors mis en évidence l'existence de deux savoirs, l'un "scientifique", "savant" et l'autre "non scientifique", "vernaculaire", "profane". Ce dernier pourrait s'agrémenter d'un savoir technique des agents de terrain, que nous désignons par "savoir administratif".

*« [...] Je pense qu'effectivement, c'est important que dans les documents [...] on retrouve dans ces documents ce que j'appellerai l'expertise technique qui est effectivement issue des sciences des études de l'hydrométrie, ingénieur et compagnie, et que l'on intègre à tout cela, ce que j'appelle un peu la dimension humaine et du coup, ce que je vais appeler l'expertise locale. Alors, c'est un terme qui ne me plaît pas bien, mais je ne sais pas trop comment la qualifier autrement. Cette connaissance et ce savoir*

<sup>153</sup> Extrait d'un entretien avec le Directeur des espaces publics et environnement, mairie de Frontignan la Peyrade, 2009.

*du fonctionnement du territoire, dont il est absolument indispensable que l'on tienne compte aussi dans les propositions de gestion d'aménagement que l'on peut faire sur un territoire. C'est à mon sens, le seul moyen de ne pas générer vraiment de risques nouveaux. Si on revient, par exemple, je me rappelle quand j'étais étudiante ça avait un peu défrayé la chronique, sur les constructions dans les stations de ski sur les couloirs d'avalanches. Et bien, si à côté de l'expertise technique, on avait mis une expertise locale, peut être que l'on aurait évité ce genre de choses. Pour moi, l'expertise locale est aussi importante à intégrer dans la connaissance que l'expertise technique. Et dans les choix qui seront faits, il faut que les éléments de connaissances locales et d'expertises locales soient intégrés dans les éléments du choix. Donc ça, c'est une approche, je pense que l'une des lacunes importantes jusqu'à aujourd'hui, c'est que, par exemple, on a jamais, ou rarement, ou trop rarement associés des sociologues à des réflexions techniques. Encore aujourd'hui, c'est difficile de l'introduire, on cherche de plus en plus à le faire et on pousse beaucoup pour le faire, mais ce n'est pas évident, ce n'est pas facile et pour beaucoup de techniciens, et je ne parle même pas d'élus, mais pour beaucoup de techniciens ça va apporter quoi la sociologie ? » (Chef de service Planification, Agence de l'eau délégation de Montpellier, 2009)*

Notre étude de la littérature ne nous permet pas de faire état de l'existence de ce savoir dans une taxonomie existante. Néanmoins, nous constatons l'implication de ce savoir dans la structuration de la connaissance en gestion des risques. Distingué des autres savoirs par l'ensemble des parties prenantes, le savoir administratif se différencie particulièrement des savoirs vernaculaires par des caractéristiques propres.

### 3.1.3. Les caractéristiques du savoir "administratif"

Cette recherche a mis en exergue l'importance portée aux savoirs issus des techniciens de terrain ayant un vécu et une expérience locale. Or, notre étude de la littérature ne nous a pas permis de classer ce savoir dans un intitulé spécifique. Nous avons donc créé une classification sous le terme de "savoir administratif" lié aux savoirs des fonctionnaires territoriaux.

Ce savoir se fonde sur la notion de "compétence", au sens de Micaelli J.-P. et Perrin J. (1997), détenue par les acteurs. La notion de "compétence" associe les connaissances déclaratives et les connaissances procédurales, et elle est définie comme suit :

- Elle est « *relative à une action* », par exemple : lutter contre une inondation,
- Elle est « *dépendante d'un contexte donné* », par exemple : réaliser une expérimentation afin de mesurer la vitesse de propagation de la lame de vague,
- Elle est le « *résultat d'une intervention entre différents types de savoirs* », tels que les connaissances déclaratives, le savoir-faire ou les connaissances procédurales ou opératoires, les capacités cognitives et capacités conatives (juger de sa capacité à faire une action), le savoir être.

La compétence fait partie intégrante de l'action (Micaelli J.-P. et Perrin J., 1997).

Bien que ne mettant pas en cause la légitimité de chacun de ces savoirs, la notion de compétence peut s'avérer importante dans le cadre de la réalisation d'une hiérarchisation.

En effet, le savoir scientifique présente, par son protocole et sa méthodologie d'élaboration, une légitimité qui ne saurait être remise en cause. En est-il de même pour les autres savoirs ? Savoirs qui ont été classés par la littérature dans les savoirs non-scientifiques.

Notre expérience de recherche-action et les entretiens menés, corroborent l'idée selon laquelle le "savoir administratif" des techniciens de terrain présenterait une légitimité et une pertinence plus importante que le "savoir vernaculaire". Ainsi, la validité du "savoir administratif" est octroyée par la précision que la source technique émet dans ses informations. L'aspect technique ne fait-il pas écho aux savoirs scientifiques dans l'inconscient humain ? Le décideur ou le cadre territorial ne porte-t-il pas un regard critique différent sur cette information qui vient de son technicien, du fait qu'il soit intrinsèquement scientifique ? Il serait judicieux de savoir si la même information, donnée par le même technicien, mais dans un cadre privé et donc comme savoir vernaculaire, serait perçue comme une information pertinente.

Le "savoir administratif" est, par ailleurs, reconnu pour son objectivité. Alors que le savoir vernaculaire est généralement entâché par le syndrome de "*ma grand mère m'a dit que...*", le savoir des techniciens est lui, fondé sur des faits réels et sur l'expérience vécue.

Ainsi, cet extrait d'entretien présente le "savoir vernaculaire" comme ayant une fiabilité relative, et note la complexité d'intégration de ce savoir aux connaissances scientifiques.

« [...] Les archives orales, les "*Ma grand-mère n'a jamais vu d'eau*", ça c'est des connaissances d'une fiabilité plus relative. [...] J'ai entendu des gens dire qu'il n'y avait jamais d'eau, et dire aussi, qu'ils avaient bien vu de l'eau quand même, mais que c'était risqué de le dire, parce qu'ils pouvaient passer en zone rouge. C'est normal, je veux dire chacun défend son intérêt individuel. [...] "*Ma grand-mère m'a dit*", ce n'est pas pareil !... Relevés PHE, archives, c'est de la donnée qui a été faite un jour sur un évènement...et qui a été archivée, cataloguée. C'est distinct de: "*Hou là là ! On est en train d'agresser ma parcelle, et donc il faut que je m'en défende et je fais valoir des arguments*" qui peuvent être juste d'ailleurs ! "*Ma grand-mère m'a dit*" c'est peut-être vrai, profond respect pour la grand-mère, mais c'est un peu connoté : je défends mon bien. Alors que, quand ce sont des archives d'une commune qui font valoir que la hauteur d'eau sur la Place de la Liberté, c'est 2m50 et que si on dit c'est 4 m ça s'est pas passé, ça s'est tout à fait fiable. » (Directeur de l'unité risque, DDE de l'Hérault, 2009)

Ces propos rappellent la pression exprimée lors des réunions publiques analysées dans l'étude de Revel M. (2010) sur les pratiques délibératives et engagement des profanes. Ainsi, « *cette tension exprimée envers l'expertise officielle, issue d'une rationalité scientifique à prétention universelle, souligne d'une part la volonté d'intégrer d'autres types de connaissances (savoirs particuliers, contextualisés ou ancrés dans un vécu), et d'autre part un refus d'assignation de rôle qui porte sur le riverain l'accusation de défendre des intérêts particuliers* » (Revel M., 2010).

Le « *citoyen, en tant que riverain* » (Fourniau J.-M., 2007), oscille ainsi « *entre la figure du NIMBY<sup>154</sup>, et celle du "bon" citoyen (celui qui n'a pas d'intérêt à défendre). La mise à distance du rôle de l'expert est une déclinaison de la revendication par des individus particuliers de leur capacité à défendre l'intérêt général, en retournant la présomption vers les experts (c'est-à-dire les ingénieurs mandatés par l'Etat pour défendre le projet en discussion)* » (Revel M., 2010).

La pression exercée par les habitants et leur savoir n'est pas un mythe qu'il faut évincer. Le terrain des élus communaux le montre. Parmi des élus, nous avons retenu les propos d'un maire qui

<sup>154</sup> NIMBY désigne une position éthique et politique qui consiste à ne pas tolérer de nuisances dans son environnement proche. Le concept peut s'appliquer à une personne ou à une association de riverains créée pour défendre son environnement. Cet acronyme provient de l'anglais "Not In My Back Yard" qui signifie "pas dans mon arrière-cour". Le terme a été utilisé pour la première fois en 1980 et se retrouve dans la littérature sociologique en français ("syndrome nimby").

exprime l'importance donnée à ce savoir. Par ailleurs, les dires du Commandant du SDIS 34 nous présentent la pression des habitants sur les savoirs des élus locaux et les savoirs vernaculaires.

*« Ce qui veut dire par là que lorsqu'une population prétend savoir quelque chose, même si manifestement elle se trompe, ce qui est émis par cette population ne peut pas être balayé du revers de la main. Il faut aller vers elle, il faut écouter ce qu'elle dit, même si ce qu'elle dit n'est pas la vérité, même si on sait qu'elle se trompe. Et rentrer dans un dialogue qui lui permet peu à peu, avec respect, de prendre conscience qu'elle s'est trompée et de lui faire admettre la vérité, une autre vérité qui permettra de mettre en œuvre des moyens de prévention et évidemment de traitement en cas de catastrophes qui auront son assentiment et donc elle participera bien. »* (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

*« Ils (les décideurs publics) les (les risques) connaissent incontestablement, parce que bien souvent les élus locaux sont pour plusieurs raisons, premièrement, c'est que ce sont des gens du cru et qui ont vécu tous ces aléas des dizaines de fois ; deuxièmement, c'est que les élus sont quand même très proches de leurs administrés surtout dans ces phases, en tout cas c'est la perception que j'en ai, c'est bien personnel comme réflexion, mais c'est pour avoir été en centre de secours et donc très près du terrain, c'est incontestablement le maire et ses adjoints, quand il y a deux mètres d'eau dans la commune, ils sont là. Donc, ça veut dire qu'ils les (les risques) connaissent à la fois parce qu'ils sont du cru, et à la fois, parce qu'ils ont été au cœur de ces événements. Donc oui, ils le (le risque) connaissent. Maintenant, ils ont du mal à réaliser lorsque l'on chiffre cet aléa, lorsqu'on le dessine, lorsqu'on leur met des documents représentatifs de bien souvent ce qu'ils ont vécu sur le terrain, lorsqu'on leur met sur une carte, ils ont du mal, j'allais dire, ils ont un peu du mal à l'accepter comme ça ou à accepter finalement ce qu'ils ont vu, sur une carte ça représente ça et que ça devrait contraindre les décisions dans un sens qu'ils ne souhaitent pas toujours parce qu'il faut faire passer le message aux administrés. [...] Non ce n'est pas 100 %, certains sont très conscients du territoire sur lequel ils sont et des risques auxquels sont soumises leur communes. Certains savent très bien le risque mais ils savent très bien, qu'il n'y a aucune réponse. Une commune qui est complètement inondable que voulez-vous que vous dise le maire, « bon, on ferme la commune, on met tout le monde dehors !! » [rires]. Mon discours n'est pas de dire qu'il y a une inconscience, bien au contraire, ils en sont très conscients mais ils ont la lourde tâche de faire le lien entre la perception qu'ils ont de l'aléa qui est très réelle, sans doute, et les conséquences qu'ils doivent en tirer et le message qu'ils doivent faire passer à leurs administrés. C'est plutôt la difficulté du message à faire passer que je soulignerais là. »* (Commandant responsable du service "gestion de prévision", SDIS 34, 2009)

Le "savoir administratif" est abordé comme un savoir fiable, contrairement au savoir vernaculaire. Par conséquent, le décideur lui donne plus de valeur lors de la prise de décision. Ainsi, le capitaine de zone<sup>155</sup> des secours de Frontignan accorde une fiabilité incontestable aux informations provenant de ces équipes de terrains, ce qui est aussi le cas pour les parties prenantes des collectivités territoriales.

*« [...] Je vais pouvoir analyser [la situation], et ces renseignements, qui c'est qui va pouvoir me les communiquer ? Et bien, ce sont mes troupes qui sont sur le terrain ou ça sera les services de l'Etat, ou les services communaux, qui par le biais de leur hiérarchie vont me communiquer ces éléments. Ca c'est vraiment des sources fiables, je vais me fier la dessus. »* (Capitaine des sapeurs pompiers, chef de centre de secours de Frontignan la Peyrade, chef de zone de Frontignan, 2009).

<sup>155</sup> Incluant 12 casernes et 550 hommes.

De plus, d'après les entretiens réalisés, le savoir "administratif" ne serait pas caractérisé par la subjectivité définie dans le savoir vernaculaire. En effet, issu de l'expérience souvent en temps réel, transmis par les équipes de terrain, l'aspect objectif est plus identifiable. Ces informations et ces savoirs n'ont pas subi le filtre subjectif des enjeux économiques, fonciers ou personnels, seule l'altération intrinsèque aux propos humains peut biaiser la transmission de ces connaissances.

En comparaison avec le savoir vernaculaire, sa caractéristique "informelle" est, sans doute, un des freins à son intégration à la prise de décision. La formalisation est évoquée comme "difficile", "contraignante" et même parfois complètement oubliée face à cette difficulté, comme l'évoque un responsable exerçant à la région Languedoc-Roussillon :

« [...] Pour la région en matière de prévention du risque d'inondation, c'est vrai que la population est très peu concernée [...] » (Chargé d'études inondations - direction de l'environnement, Région Languedoc-Roussillon, 2009)

Pour autant, certains témoignages montrent l'importance de ce savoir, tout en évoquant la difficulté de les vérifier, sans arguer une opposition à leur utilisation.

« [...] Il faut rester honnête sur les PPR, quels qu'ils soient, mais c'est surtout inondation, quand on modélise un aléa, on ne met pas ça dans un ordinateur qui sort un truc. Il faut bien, à un moment donné, soit avoir des références de terrain, soit il y a des lèges de crues ou des mouvements sur le terrain qui nous permettent de dire, l'eau elle est passée là et s'est arrêtée là, des poteaux ou des choses comme ça. Il faut caler des documents et des témoignages que l'on peut récupérer auprès des habitants, ils sont primordiaux. Mais, dans beaucoup de cas, il y a beaucoup de contradictions sur ce qui est dit, mais il faut arriver à faire le tri, et c'est ce qui permet de reconstituer un évènement passé pour pouvoir simuler des évènements plus importants, mais bon voilà, après je veux dire, c'est un positionnement très subjectif de chacun sur son exposition au risque, ce qui est malheureux. » (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)

L'aspect informel du savoir "administratif" ne semble pas être un frein à son intégration dans la prise de décision publique en matière de gestion des risques. Est-ce du fait de sa fiabilité ?

La difficulté du traitement des données informelles est, en effet, un frein à leur incorporation dans un document ou dans un processus décisionnaire. A ce propos, Brouste P. et Cotte D. (1999) travaillent sur le traitement des connaissances par type (cf. le Tableau 47, en page 206), en supposant une gradation entre les supports de cette connaissance, des plus formalisés (données de type documentaire, structurées et organisées pour la transmission et le partage) aux moins formalisés (modes opératoires et connaissances acquises dans "la tête des gens").

**Tableau 47 : Types de traitement des données**

| Type de données   | Type de traitement                                   |                         | Tâches préalables  |
|---|--|-------------------------|--|
| Formalisées<br>Type documentaire  | Traitement documentaire. (Structuration, Indexation) |                         | - Audit/diagnostic de l'existant sur les pratiques et circuits<br>- Audit/ diagnostic des outils<br>- Analyse des dysfonctionnements |
| Semi-formalisées, type documents de travail (ex. notes de service, documents techniques, manuels, etc.) | Formalisation  | Traitement documentaire | - Inventaire et typologie<br>- Analyse des circuits  |
| Informelles (non exprimées, savoir-faires, etc.)  | Extraction   | Formalisation           | Traitement documentaire<br>- Grille des connaissances par type<br>- Définition des critères à retenir<br>- Eléments de formalisation |

Source : Brouste P., Cotte D., 1999.

« La colonne en grisé montre que, in fine, les opérations seront ramenées à un traitement de type documentaire » (Brouste P., Cotte D., 1999). D'après ces travaux, nous soulevons, que, dans tous les cas, il y aura, à un moment donné, besoin de ramener les données à des pratiques préalablement identifiées, à savoir le traitement des informations sous une forme élaborée et éprouvée à travers les techniques de gestion de l'information. « Néanmoins, il existe bien une spécificité du Knowledge Management, en ce que les connaissances informelles, non exprimées, doivent faire l'objet d'une procédure d'extraction, sous la forme d'entretiens semi-directifs, mais aussi d'observation » (Brouste P., Cotte D., 1999).

### 3.1.4. Les limites des savoirs "non-scientifiques" et "informels"

Les caractéristiques des savoirs "vernaculaires" et "administratifs" apportent par ailleurs des limites à la démarche de gestion des connaissances dans le PPRI/Sm.

En effet, comme le souligne par ailleurs Brouste P. et Cotte D. (1999), l'existence du cas, où l'information ou la connaissance est peu formalisable, pose problème aux systèmes de gestion des connaissances. « Tous les savoirs ne sont pas modélisables et formalisables au même degré » (Brouste P., Cotte D., 1999). Dans certaines procédures, les pratiques gestuelles, en tant que savoirs informels, sont importantes. Leurs consignations sous forme de procédures fixées et réutilisables n'est pas forcément possible. En ce qui nous concerne ici, l'étendue de la connaissance et des informations de la population ayant vécu un évènement majeur ou ayant une expérience en matière de risque majeur, peut s'avérer gigantesque et dans ce cas là, difficilement formalisable.

Une deuxième limite à soulever serait "jusqu'où l'expérience peut-elle réellement se transmettre?". Décrite par Brouste P. et Cotte D. (1999) comme « un peigne pour les chauves », l'expérience est, dans certains cas, connue mais non reconnue. Ainsi, nous savons, quelles sont ou quelles peuvent

être les conséquences de ces actions. Seule la répétition personnelle de l'expérience (et des déboires qu'elle peut entraîner) joue un rôle véritable d'enseignement. Ne serait-ce pas la raison pour laquelle les personnes ayant vécu une inondation majeure décident de rester et de reconstruire sur les mêmes lieux ? Elles savent pertinemment que le risque est réel, mais en dépit du bon sens, elles décident de réaménager leur maison, et de rester dans leur quartier. Par ailleurs, les autres personnes, n'ayant pas vécu la catastrophe, ne seront pas persuadées de l'ampleur du risque lorsque les habitants leur raconteront. La parole ne suffit pas toujours à convaincre. Il est donc en partie illusoire d'imaginer qu'une codification parfaite des retours d'expériences suffit à garantir leur application. D'autant plus que, parfois, le biais apporté par la médiatisation du risque peut modifier cette connaissance qu'il faut formaliser au mieux. En voici une illustration au travers des propos d'un fonctionnaire du Conseil Général de l'Hérault :

« Fonctionnaire [...] La connaissance au niveau local, elle doit exister. Elle n'est pas formalisée.

Chercheur : Parlez-vous du savoir vernaculaire, la connaissance de l'habitant ?

Fonctionnaire : Oui. Mais ça, mais ça c'est fragile.

Chercheur : Alors qu'en pensez-vous ?

Fonctionnaire : C'est fragile parce qu'on voit, en plus qu'il y a un phénomène amplificateur actuellement, ce sont les médias. C'est-à-dire les médias insistent, c'est leur rôle mais beaucoup sur l'actualité, mais l'actualité ça a la particularité, lorsqu'elle est intense, c'est d'effacer de la mémoire. Et la mémoire de l'humain en la matière est courte. Elle ne se réveille que lorsque l'épisode se reproduit. [...] C'est vrai que [...] le recueil des témoignages c'est important, et là les repères de crues, les repères de crues à Mèze ou à Balaruc, ça ne veut pas dire grand-chose. Ce n'est pas Sommières ou Laroque. [...] » (Chef de service Gestion globale eau et structures associées, PEE - DEMA - Conseil Général de l'Hérault, 2009)

Il semble important d'ajouter que, malgré le développement des systèmes d'information, Brown J. et Duguid P. (1998) qualifient certaines connaissances de "sticky" (difficilement transférables). Ces connaissances ne pourront pas nécessairement circuler librement dans la société juste parce que la technologie pour communiquer et l'accès à l'information sont rendus disponibles.

Le "savoir vernaculaire" pour la gestion des risques est une connaissance qu'il n'est pas convenable de négliger sous peine de perdre des informations, à l'instar de Dyer C. (1997) qui relève que l'ignorance des savoirs vernaculaires appauvrit la compréhension du passé pour les historiens en architecture. Cette perte amène à oublier un important type de preuves qui permet de mieux comprendre l'économie, la société et la mentalité de chaque période de l'histoire<sup>156</sup> (Dyer C., 1997). Bien que ce savoir tacite soit difficile à formaliser, il semblerait que les parties prenantes l'abordent comme une source de savoir existante potentiellement intéressante ; mais avec beaucoup de biais dus à la mémoire humaine qui peut être défaillante ou soumise à des pressions multiples qui peuvent modifier les propos des habitants.

« [...] la mémoire elle est faillible donc il faut en tenir compte de manière pondérée. » (Maire de Marseillan, 2009)

« Effectivement, le savoir des gens s'arrête à un certain niveau, mais c'est le seul qu'ils connaissent. » (Elu à la gestion des risques, hygiène et sécurité, Mairie de Sète, 2009)

<sup>156</sup> Traduction de : « The ignorance of vernacular architecture among historians impoverishes their understanding of the past. Their loss is to be unaware of an important type of evidence which provides insights into the economy, society and mentality of every period from the thirteenth century onwards ».

Nous soulignons néanmoins, que les biais et les incertitudes énoncées autour de ces savoirs vernaculaires semblent, dans leur finalité, être une raison majeure pour ne pas les intégrer à l'identique. En effet, nous accentuons cette idée par le fait que lors de nos entretiens, les parties prenantes pro-savoirs vernaculaires tenaient un discours mitigé concernant leur intégration dans les documents de "dire du risque". Les propos relatent l'intérêt de ces savoirs tout en minimisant leur portée et leur annexion au PPRI/Sm et en précisant l'importance de les vérifier, de les contrôler, de les croiser avec les savoirs scientifiques et les autres connaissances.

Les savoirs locaux incluent aussi les connaissances de terrain des techniciens des collectivités territoriales, que nous désignons ici par "savoirs administratifs". Nous nous interrogeons sur la place des savoirs dans ce processus d'élaboration d'un PPRI/Sm, bien que cette typologie ne nous semble pas, à ce jour, répertoriée dans la littérature de la gestion de la connaissance. Envisagé dans nos propos comme un savoir différent du savoir vernaculaire, nous l'imaginons comme un savoir à part entière dans sa création, dans sa transmission et son apprentissage.

Ainsi, les parties prenantes abordent ce savoir "administratif" comme dénué de toute subjectivité et de tout biais, si ce n'est celui de la mémoire de l'homme et de sa retranscription. Nous serions en présence d'une typologie hybride du savoir tacite par sa non-formalisation, et explicite par son existence avérée et sa crédibilité dues à son aspect professionnel. Une recherche plus détaillée sur les caractéristiques intrinsèques de ces deux savoirs permettrait une classification plus précise de celui-ci.

Dans les propos des parties prenantes faisant référence aux "savoirs vernaculaires" et aux "savoirs de terrain", nous notons que par l'existence des informations divergentes, il est nécessaire de multiplier et de diversifier les informations et leurs recoupements. Cette dispersion de la connaissance se traduit par une possession différente selon les parties prenantes. Certains acteurs auront des informations que tel autre n'aura pas.

Ainsi, nous proposons à présent de visualiser les caractéristiques de cette asymétrie de l'information.

### **3.2. L'asymétrie des informations dans la gestion des risques de submersion marine**

L'analyse de contenu des entretiens nous a permis de mettre en évidence une asymétrie de l'information (Akerlof G.A., 1970). Le raisonnement économiste définit l'asymétrie de l'information selon que l'information est imparfaitement distribuée, certains agents étant naturellement, et de manière transitoire, mieux informés que d'autres. L'asymétrie de l'information conduit, par exemple, à être réservé sur les modèles prédictifs d'experts, et à considérer que les experts devraient se contenter de présenter des scénarios plus ou moins probables et plus ou moins informés, laissant les décideurs prendre leurs responsabilités au moment des choix.

Pour comprendre la divergence de l'information qui nous occupe ici, nous aborderons d'abord comment l'information intervient dans le processus de prise de décision.

Ensuite, nous étudierons les caractéristiques d'une information pertinente dans la gestion des risques de submersion marine.



Enfin, nous analyserons les limites de cette information dans l'élaboration du PPRI/Sm.

### 3.2.1. L'imbrication du processus de gestion de l'information et de prise de décision

Pour Reix R. (2000), l'information « *est ce qui nous apporte une connaissance, qui modifie notre vision du monde, qui réduit notre incertitude, c'est un renseignement* ». Pour Haynes P. (2000), qui s'interroge sur la crise du savoir et l'actualisation des connaissances dans la fonction publique, cette information « *étant pour l'essentiel un ensemble de données de nature objective, les connaissances structurent des données et les transforment en une construction subjective et donc contestée politiquement* » (Haynes P., 2010).

L'information et les connaissances seront des bases pour la prise de décision, processus que nous abordons plus précisément dans la partie 3 de cette recherche. Ainsi, « *les systèmes d'information qui compilent et font circuler des éléments statistiques ou des messages dynamiques ne servent pas a priori à orienter la prise de décision, mais ils fournissent de l'information qui facilite la prise de décision* » (Haynes P., 2010).

La gestion des connaissances tente de contrôler le flot de données et d'en dégager les points forts et les thèmes pour comprendre quelle information sera utilisée pour orienter les pratiques et les opérations dans un environnement de travail donné. Turban E., McLean E. et Wetherbe J. (2002) définissent ainsi la gestion des connaissances : « *la gestion éclairée de l'expertise dans une organisation. Ce qui comprend la collecte, la catégorisation et la diffusion des connaissances* ».

Un décideur public prenant une décision dans un dossier complexe est un exemple d'application de connaissances tacites. Les résultats concernant la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm semblent poursuivre dans ce sens avec l'intérêt porté à la connaissance tacite. Mais l'incertitude des connaissances tacites induite par la non-formalisation et la difficulté à les traiter pourrait-elle nuire à la prise de décision ?

La décision est individuelle et unique, mais elle se réfère à des pratiques précédentes (implication des savoirs administratifs des techniciens), se nourrit des conseils d'autres parties prenantes (recherche de connaissances expertes ou scientifiques), s'imprègne de diverses sources d'information (savoirs vernaculaires par exemple).

Pour cela, « *les gestionnaires aspirent à utiliser des données informatives fiables, valides et rationnelles, qui, une fois amalgamées, serviront de bases incontestables à une amélioration mesurable des services et à l'établissement de mesures de la performance. La recherche et l'évaluation autour de ces connaissances et de ses pratiques bonifient constamment la qualité de l'information ce qui perfectionne à la fois ces connaissances et leur utilisation en tant que processus global* » (Haynes P., 2010).

La complexité du contexte liée à l'élaboration du PPRI/Sm interroge le type d'information qu'il est nécessaire d'avoir pour prendre une décision dans ce domaine. « *Informer c'est fournir des représentations pour résoudre des problèmes, ces représentations doivent être adaptées au contexte d'utilisation* » (Reix R., 2000).

### 3.2.2. Les caractéristiques d'une information pertinente dans la gestion des risques par submersion marine

Le processus de prise de décision que nous abordons dans la partie 3 de cette recherche répond à une démarche qui débute par une collecte de l'information. Or, pour optimiser la décision, un travail doit être fait sur la pertinence de l'information recueillie et transmise.

Selon Reix R., le gestionnaire effectue toujours une représentation d'une situation réelle sans connaissance parfaite des "états du monde" et sur la base d'une information qualifiée de pertinente. Avec pour définition de la « *pertinence de l'information* :

- *Qualité : L'accessibilité, La fiabilité, L'exactitude, La richesse de la forme,*
- *Délais : L'actualité, La ponctualité,*
- *Quantité : L'exhaustivité, Le degré de finesse et de précision » (Reix R., 2000).*

Par ailleurs, Pinte J.-P. (2006) travaillant sur la veille informationnelle s'interroge sur la pertinence de l'information et « *à qui revient la pertinence de l'information* ».

Il souligne alors « *qu'une information pertinente n'est pas définie a priori, mais qu'elle est fondamentalement perçue comme telle par la personne (ou l'organisation) qui en fait l'acquisition ou l'usage. A ce titre Taylor (1982) soutient que la pertinence (ou la valeur) d'une information n'est pas inhérente, intrinsèque mais qu'elle est attribuée par l'utilisateur et qu'elle dépend de son contexte. Un utilisateur aura tendance à considérer qu'une information a de la valeur dans la mesure où celle-ci véhicule des indices (signaux ou messages) pertinents ayant rapport aux activités et problèmes de son environnement. Toujours selon Taylor (1986), la précision, l'intelligibilité, l'actualité, la fiabilité, la validité, l'accessibilité, la facilité d'utilisation et la qualité technique définissent la pertinence d'une information. C'est aussi au support technique qui la collecte et la transporte que revient l'importance accordée à une information et cette importance est proportionnelle à l'importance du problème qu'elle aide à résoudre. Etant donné que cette information varie en fonction du contexte, il y a de fait des disparités dans la réaction à l'information selon la catégorie socioprofessionnelle, l'âge, le genre, le lieu d'habitation...* » (Pinte J.-P., 2006).

Les apports théoriques de ces auteurs nous poussent à nous interroger sur les caractéristiques d'une information pertinente dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine. En effet, l'individualité de ces distinctions et la complexité du phénomène sur lequel porte cette information nous semblent argumenter cette démarche. Pour identifier les indicateurs de pertinence de l'information, nous nous basons sur les 37 entretiens semi-directifs effectués.

Ainsi, lors de ces entretiens, nous avons interrogé l'ensemble des acteurs sur cet aspect de l'information. La question posée est : "Quelles sont les caractéristiques d'une information pertinente en gestion des risques pour un décideur public ?"

Selon une analyse du contenu, nous identifions des indicateurs émergents sur la pertinence de l'information en gestion des risques pour une prise de décision.

Nous soulignons que la liste des adjectifs caractérisant une information pertinente en gestion des risques est exhaustive pour l'ensemble des 37 entretiens réalisés. Mais, elle n'a pas pour objectif d'être généralisée. En effet, selon la méthodologie ici mise en œuvre, le dessein n'est pas d'identifier un modèle sur la pertinence d'une information dans un processus de décision, mais il est de

visualiser le maximum d'éléments qui pourraient améliorer et influencer une prise de décision dans l'élaboration d'un PPRI/Sm.

Le Tableau 48, ci-dessous (en page 212), répertorie l'ensemble des caractéristiques émergentes attribuées à la pertinence de l'information.

L'analyse est réalisée selon les échantillons des parties prenantes (cf. le Tableau 37, en page 160, et le Tableau 38, en page 161). Les résultats sont envisagés selon une vision globale et détaillée (cf. l'Annexe 12, en page 465) des critères de pertinence perçus par les interviewés.

Au travers de ces résultats, nous pouvons alors constater que, pour le groupe des élus, une information pertinente doit plutôt être "analysée" et "synthétique", pour le groupe des fonctionnaires d'Etat, "précise" et "concise", pour les fonctionnaires territoriaux "commune à tous les acteurs" et "précise" et pour les autres parties prenantes "cohérente" et "vérifiée sur le terrain".

Nous pouvons retrouver dans ces critères sur l'information pertinente les exigences de chaque fonction. En effet, les décideurs élus ont besoin d'une information traitée et synthétique au vue de leur position qui implique le traitement de nombreuses données. Les fonctionnaires d'Etat et territoriaux seront plus amenés à souhaiter une information précise et commune à tous les acteurs pour obtenir une cohérence dans les décisions prises. Enfin, pour le groupe des autres parties prenantes, nous retrouvons les notions d'information "vérifiée sur le terrain" et de "cohérence" avec la réalité, qui font référence aux savoirs vernaculaires.

**Tableau 48 : Résultats du codage**  
**Information pertinente dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine**

| Adjectifs (émergents)                         | Entretiens | Adjectifs (émergents)         | Entretiens |
|---|------------|-------------------------------|------------|
| Commune à tous les acteurs                    | 15         | Organisée                     | 1          |
| Précise                                       | 10         | Vitale                        | 1          |
| Cohérente                                     | 9          | Officielle ou pas             | 1          |
| Analysée                                      | 6          | Triée                         | 1          |
| Ayant une source                              | 6          | Ayant une cible               | 1          |
| Fiabilité                                     | 6          | Confirmée                     | 1          |
| Localisée                                     | 6          | Transparente                  | 1          |
| Formalisée                                    | 6          | Légitime                      | 1          |
| Mise en relation avec les autres informations | 5          | Issue de la même méthodologie | 1          |
| Synthétique                                   | 4          | Prouvée                       | 1          |
| Non dispersée                                 | 4          | Réactive                      | 1          |
| Vérifiée sur le terrain                       | 4          | Archivée                      | 1          |
| Justifiée                                     | 3          | Cataloguée                    | 1          |
| Validée                                       | 3          | Simple                        | 1          |
| Proche de l'aléa                              | 3          | Très affinée                  | 1          |
| Valorisée                                     | 2          | Améliorée                     | 1          |
| Spécialisée                                   | 2          | Retenue                       | 1          |
| Hiérarchisée                                  | 2          | Pas floue                     | 1          |
| Datée   | 2          | Croisée                       | 1          |
| Argumentée                                    | 2          | Structurée                    | 1          |
| Expliquée                                     | 2          | Homogène                      | 1          |
| Crédible                                      | 2          | Exploitable                   | 1          |
| Communicable                                  | 2          | Préalable                     | 1          |
| Concise                                       | 2          | Actualisée                    | 1          |
| Comprise                                      | 2          | Commentée                     | 1          |
| Claire  | 2          | Recoupée                      | 1          |
| Préventive                                    | 2          | Complète                      | 1          |
| Fine  | 2          | Exhaustive                    | 1          |
| Compréhensible                                | 2          | Réfléchie                     | 1          |
| Source scientifique                           | 2          | Aboutie                       | 1          |

Les résultats de cette démarche semblent porter l'accent sur le besoin d'une information "commune à tous les acteurs". Cette observation sur l'information rejoint les propos tenus par les différentes parties prenantes concernant la divergence de l'information sur le phénomène de la submersion marine.

« [...] L'Etat nous dit : "C'est 1 mètre 50, c'est 2 mètres" parce qu'eux, ils basent ça sur des études qu'ils ont. Voilà. Ce risque érosion marine, il n'est pas complètement connu puisqu'on ne sait pas : "Comment sur ce littoral-là dans cette configuration-là ça va vraiment se passer ?" Déjà une interrogation, et puis autre interrogation c'est : "A quelle vitesse ça va aller ? Quel niveau il va y avoir ?". Ca c'est encore une interrogation mais même les scientifiques ne sont pas capables de répondre. » (Chef de service espace naturel, Thau Agglo, 2009)

En effet, nous abordons, à multiples reprises, dans la partie 1, les difficultés rencontrées par les scientifiques à trouver un consensus sur la problématique du réchauffement climatique qui intervient dans la compréhension du phénomène de la submersion marine, comme l'indique un élu local.

*« Aujourd'hui, l'interprétation des conséquences de l'évolution du climat, par exemple, donne des informations contradictoires. Certains experts disent que la mer Méditerranée va monter de tant de mètres dans tant d'années, d'autres disent que ce sera de la moitié, d'autres disent même qu'elle va baisser. Voilà, ça c'est un type d'informations contradictoires extrêmement importantes puisqu'à partir de celle que nous choisirons comme étant l'information la plus probable, nous aurons des décisions très différentes à prendre que si nous avons choisi une autre information de base, donc c'est cela une information contradictoire. »* (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

Nous avons examiné, ici, les caractéristiques d'une information pertinente en gestion des risques pour les acteurs locaux. Mais, l'information concernant le risque de submersion marine paraît hétérogène et difficile à appréhender dans la prise de décision.

### 3.2.3. L'information hétérogène du risque submersion marine

Les divers postulats et positions soutenus par les chercheurs scientifiques semblent nuire à la compréhension de l'information par les décideurs publics. Pour prendre une décision, l'être humain souhaite s'appuyer sur des informations et des connaissances stables, concrètes et fiables. Or, ce qui semble surgir lors de la réalisation de ce document, ce sont des doutes et des instabilités liés à l'interprétation divergente des propos.

*« Justement, arriverons-nous à connaître la vérité sur la submersion marine sur le Bassin de Thau ? Voilà, en allant plus loin sur les prospectives liées au changement climatique et aux risques de submersion, alors dus à la montée du niveau de la mer. »* (DGSA aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

*« [...] Ce qui m'inquiète, c'est que je m'aperçois qu'il y a des informations qui normalement sont diffusées par l'Etat, l'Etat c'est, disons, la légitimité de diffuser l'information sur le risque, le porter à connaissance sur le risque, et quand on voit que c'est vrai qu'au niveau département et régional, c'est hétérogène, les gens, je me demande comment ils doivent comprendre les choses. C'est vrai, s'ils vont sur le site de la DIREN et qu'ils vont chercher leur commune et elle n'est pas ciblée en commune à risque par exemple et s'ils vont sur le site de la préfecture départementale, ils verront qu'elle est ciblée à risque [...] »* (Responsable de l'observatoire des risques naturels en LR, Région Languedoc-Roussillon, 2009)

Ainsi, les parties prenantes de ce territoire indiquent leur désarroi face à cette divergence de l'information et de la communication en fonction de la source qui émet cette même information.

*« Donc, on s'aperçoit en fait, qu'en prenant les deux sources d'informations différentes qu'elles soient de la DIREN qui normalement fait un travail de synthèse à une échelle régionale et quand on récupère les informations sur les préfectures, on a des décalages d'informations. »* (Responsable de l'observatoire des risques naturels en LR, Région Languedoc-Roussillon, 2009)

Outre le contenu de l'information qui présente de fortes hétérogénéités, la comparaison de ces informations et leurs compréhensions s'avèreraient difficiles car les partenaires ne communiquent pas avec les mêmes outils. Le manque d'homogénéité au niveau du contenu de l'information et de la forme que prend cette information pourrait intervenir dans la prise de décision, comme nous l'indique la responsable de l'observatoire des risques naturels en Languedoc-Roussillon. En effet, les résultats de ces recherches de documents sur les risques de la région montrent qu'en demandant à chaque organisme détenteur d'informations sur les risques, les informations ne correspondent pas entre elles et les cartographies établies sont complètement différentes.

*« [...] Il peut y avoir des décalages assez importants parce que, des fois, soit les données ne sont même pas du tout géo-référencées, ça a été fait sur Autocad ou des outils de ce type là, par des cabinets de géomètres et ils (DDE) ont seulement les documents papiers pour la plupart des fois, ou alors, ce sont des données numérisées mais pas forcément exploitables facilement ou alors qui donnent des décalages assez importants. Donc après, c'est vrai, que le zonage est quand même carrément faux si vous affichez ça. Et à priori, ces informations là, donc là eux ils sont prudents, ils ne veulent pas les diffuser mais après on s'aperçoit qu'il y a quand même des endroits où c'est diffusé. Et ils vous disent après coup, mais de toute façon, ces données là n'ont pas de valeur, ce sont des données numériques, ça donne un aperçu mais la seule donnée, la seule information qui a une valeur c'est le document papier où vous avez le zonage de PPR et c'est le seul qui ait une valeur juridique parce qu'après voilà, on s'aperçoit qu'il y a un décalage sur le terrain donc on ne peut pas se fier vraiment aux informations. [...] Donc, nous ça nous permet de faire un bilan [...] sur les PPR et ça permet de voir aussi que d'un PPR à l'autre, il y a des cotes qui sont complètement différentes, qui ne veulent pas forcément dire la même chose et même au niveau du département, la DDE qui a en charge ça, et bien, ils ne savent pas répondre sur les cotes qu'il y a derrière. Et ils nous disent, et bien, il faut venir voir le document papier pour vous faire votre idée des zones qui sont plus ou moins à risque, enfin les zones rouges, ou les zones bleues avec des prescriptions qui sont définies. C'est quand même incroyable cette hétérogénéité de l'information qu'il peut y avoir au travers des PPR. Moi, je pensais que c'était plus ou moins harmonisé notamment du fait de "cartorisque", et puis pas vraiment quoi ! » (Responsable de l'observatoire des risques naturels en LR, Région Languedoc-Roussillon, 2009)*

Ces allégations tenues par des fonctionnaires territoriaux sont consubstantielles à celles tenues par les élus et décideurs publics qui s'interrogent sur la pertinence des informations qui leur parviennent sur les risques. Ainsi, nous soulignons certains propos mettant en exergue les défaillances remarquées autour du traitement de l'information et du manque de concentration ou de convergence de celle-ci au niveau de ses détenteurs.

*« La dispersion de la connaissance, c'est que personne aujourd'hui ne semble détenir la totalité des informations en matière de risques. Il n'y a personne qui soit chargé, me semble-t-il, de rassembler l'entière, la totalité des informations que nous avons sur la question. » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)*

*« [...] Le fait que les acteurs soient très multiples et de responsabilités différentes ne participe pas à une meilleure utilisation de la connaissance que l'on a. Ça fait un peu un flou artistique global. » (Chargée des risques naturels, milieux aquatiques et gestion de l'eau, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)*

Dans les risques naturels, nous soutenons, depuis le début de nos travaux, la complexité de l'environnement dans lequel les décideurs publics évoluent. Nous exemplifions cela, entre autres, par les difficultés à trouver le bon interlocuteur dans chaque organisation, ou par la dispersion des

sources de données, informations ou connaissances, évoquée dans les chapitres précédents. Dans ces citations, nous rapprochons l'ensemble de ces caractéristiques pour mettre l'accent sur une défaillance majeure du système de la gestion des risques dans le cadre de la mise en œuvre du PPRI/Sm du Bassin de Thau.

Cette divergence et dispersion de l'information se concrétisent sur le terrain par la détention d'une petite partie de la connaissance par chaque acteur. Et ainsi nous assistons à une perte d'information qui met le décideur en situation d'incertitude par rapport au processus de prise de décision. Nous ne sommes pas dans le domaine économique de l'information comme le caractérise Pinte J.-P. avec un aspect "éphémère". *« Une information à un instant "t" revêt une valeur immense. L'instant d'après, elle ne vaut plus rien. Que s'est-il passé entre temps ? L'information est tombée dans le domaine public. Elle a été largement diffusée. Tout le monde en disposant, elle perd sa valeur stratégique donc sa valeur économique ; on sait qu'en économie la valeur d'un bien se mesure notamment à sa rareté »* (Pinte J.-P., 2006).

L'information nécessaire pour une prise de décision dans l'élaboration de document urbanistique est une information qui se veut "précise" et "cohérente". Les décideurs publics dans ce domaine ne semblent pas rechercher la rareté ou l'exclusivité. Nous sommes bien dans *« les notions de processus de "prise de décision par étapes" et "démarche itérative" (adaptive staging) »* décrites par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2005)<sup>157</sup> pour caractériser les décisions ayant des objectifs sur le long terme dans les domaines à risques.

La multiplication des acteurs, sources d'informations dans la connaissance du risque, représente une source de diversification et de biais provenant de la subjectivité du détenteur de cette information. Or, la recherche de cohérence souhaitée par les parties prenantes semble vouloir éviter ces écueils. L'étude des caractéristiques des données, informations et connaissances au travers de la littérature, souligne la part de subjectivité qui peut se trouver dans l'information, parfois, et dans la connaissance, par définition. Les informations sont interprétées par des décideurs publics avec leurs personnalités, leurs vécus et leurs subjectivités qui modifient parfois les interprétations des informations. Sans doute est-ce aussi la cause d'une volonté collégiale de mettre en œuvre une convergence de l'information dans le domaine des risques.

Notre terrain semble réagir fortement aux changements intempestifs des décideurs étatiques décentralisés, représentés en la personne du préfet, dans le domaine des risques. En effet, nous constatons, dans les propos recueillis, l'interrogation portant sur les personnalités du préfet qui influencent les décisions. Il semblerait que ces décideurs d'Etat aient traversé le dossier PPRI/Sm en apportant chacun leur filtre personnel à l'interprétation de la situation et des textes juridiques. Nous ne sommes plus sur un problème de réglementation, mais sur une complication au niveau des personnes, comme nous le présentent les élus locaux dans les extraits ci-dessous.

*« Chaque fois que les informations sont floues, la personnalité de ceux qui les détiennent, est un facteur déterminant dans l'utilisation de l'information. Selon que nous sommes avec quelqu'un d'inquiet globalement, ou de plutôt tranquille globalement, le flou autour des informations scientifiques, que nous avons, est interprété de façon maximaliste ou minimaliste. »* (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

<sup>157</sup> Agence pour l'Energie Nucléaire, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2005), « La prise de décision par étapes dans la gestion à long terme des déchets radioactifs - Expérience, résultats et principes directeurs », OCDE NEA N° 6039.

« [...] *Que c'est fonction du préfet qu'il y a. Il y a des préfets qui par mesure de précautions ont décidé, en tout cas le préfet, de l'époque, a décidé d'appliquer par mesure de précaution les risques d'inondation par rapport aux rapports qu'il avait des techniciens.* » (Maire de Marseillan, 2009)

Les adjectifs suivants énumérés font référence à l'importance de la structuration de l'information ("analysée", "ayant une source", "fiabilité", "localisée", "formalisée").

Les décideurs, en matière de risque, semblent souhaiter une information plus riche par son traitement, information sur laquelle ils peuvent s'appuyer. Mais, il faut néanmoins souligner que, dans ce domaine du risque, l'incertitude intrinsèque au phénomène aurait tendance à biaiser ou à modifier les comportements du décideur public.

Au-delà du PPRI/Sm qui nous occupe ici, le risque de submersion marine a déjà donné lieu à une mise en situation, lors des événements de la tempête "Xynthia", où nous avons constaté les difficultés des décideurs publics et leurs comportements controversés.

### 3.2.4. L'instabilité de l'information dans un cas de terrain

Nous rappelons l'évènement de la tempête "Xynthia" ayant eu lieu la nuit du 27 au 28 février 2010 sur les côtes ouest françaises. Cette tempête, la plus meurtrière (53 morts) en France depuis ces 10 dernières années, a provoqué le déferlement médiatique autour des décisions publiques en termes de gestion des risques d'inondation par submersion marine. Suite à ces événements, les autorités nationales se sont empressées de prendre des décisions radicales pour ne plus jamais être confrontées à une telle catastrophe.

Un mois après, le journal "Le Monde" annonçait que les autorités, en les personnes des « *Préfets de Charente-Maritime et de Vendée* » définiraient un plan de destruction de 1 300 à 1 500 maisons situées en zones inondables après le passage de la tempête "Xynthia". Cette information serait précisée aux maires des communes concernées *"officiellement"*. Or selon le journal "Le Monde", les services des préfetures et de l'équipement planchaient *« encore sur les cartes côtières pour définir et délimiter les derniers contours des "zones rouges", ces territoires, où plus aucune habitation ne pourra être construite »* (Le Monde, 2010)<sup>158</sup>.

Dans les mêmes jours, le président de la république, Nicolas Sarkozy, demanda au gouvernement de s'assurer que les sinistrés de la tempête "Xynthia" ne seraient pas autorisés à rentrer chez eux si leurs logements étaient situés dans les zones dangereuses. Il précisa, ensuite, lors de ses visites sur les lieux du sinistre, *« qu'il ne serait pas possible d'autoriser des personnes à se réinstaller là où elles sont exposées à un risque mortel »*<sup>159</sup>.

Face à l'annonce de la mise en place de zones noires, les élus locaux s'insurgent et défendent leurs habitants qui veulent revenir dans leurs résidences. Commence alors un cafouillage gouvernemental au sujet des terminologies utilisées entre *« des zones noires de destructions massives »* ou des *"zones noires"* mais sans vraiment être des zones noires. La population a du mal à s'y retrouver, d'autant plus que nous constatons un différentiel entre ce que dit l'Etat et la médiatisation autour de "l'après Xynthia". Ainsi, le 23 avril 2010, nous visualisons un reportage<sup>160</sup> sur un habitant de la Faute-sur-mer, village ayant subi le plus de victimes, qui réintègre sa maison et se réinstalle à neuf, alors que nous

<sup>158</sup> Le Monde (2010), « Près de 1500 maisons promises au bulldozer après le passage de Xynthia », 04.04.10.

<sup>159</sup> Le Monde (2010), « Xynthia : Bussereau veut que les zones noires fassent l'objet d'une étude », 12.04.10.

<sup>160</sup> TF1 (2010), journal télévisé quotidien de 13h, 23.04.10.



apprenons, le même jour, que certains survivants ou proches de victimes décident de porter plainte pour homicide involontaire et pour rechercher des responsables. L'enquêteur public mandaté par l'Etat annonce que le préfet réexaminera et réévaluera les zones noires avant l'été. Nous apprenons le 3 juin 2010, par les médias, que l'Etat assouplit ses décisions, les "zones noires" sont devenues "zones de solidarité", les destructions "massives", des destructions au "cas par cas", et le secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme, Benoist Apparu, annonce que « *dans l'immédiat, aucune maison ne sera rasée sous la contrainte* » (Le Monde, 2010)<sup>161</sup>.

Cet imbroglio se poursuit, et le 21 septembre 2010, lorsque les médias<sup>162</sup> font état de deux rapports d'experts mandatés par le gouvernement préconisant de réduire le nombre de maisons à détruire en Vendée dans les zones touchées par la tempête "Xynthia".

Lange Y., président de l'association des victimes des inondations de la Faute-sur-Mer et de ses environs (Avif), exprime sa difficulté à comprendre ces modifications de décisions et exprime qu'« *un jour, on vous affirme que vous êtes dans une "zone d'extrême danger", puis cinq mois plus tard, on vous dit que vous ne l'êtes plus* » (Le Point, 21 septembre 2010).

La contradiction des informations et les retournements de discours des autorités ne permettent pas une compréhension uniforme de la situation et des risques qui impactent ledit territoire.

L'information nous paraît ici bien divergente dans un espace temps donné. Selon l'interlocuteur qui transmet l'information et la période à laquelle celle-ci est donnée, nous avons, en effet, une impression de confusion et d'incohérence sans doute due à l'ampleur de l'évènement et à ce facteur incertain transmis par le risque.

Dans le domaine des risques naturels, nous ne connaissons les conséquences que lorsque l'évènement s'est produit, auparavant l'être humain ne peut que supposer et se prémunir. Dans le cas de la tempête "Xynthia", les informations étaient divergentes sur la probabilité de réalisation de l'aléa. Néanmoins, une fois l'évènement produit, nous aurions pu penser que les informations convergeraient, ce qui n'est pas le cas.

Suite à cette tempête, les médias de la région Languedoc-Roussillon se sont inquiétés de ce qui pourrait se produire sur la côte méditerranéenne et notamment sur le Bassin de Thau. Certains élus locaux se sont alors exprimés concernant le risque de submersion marine sur les côtes du Bassin de Thau.

Nous relevons alors des propos locaux controversés et mitigés par leur interprétation sur le sujet : « *Il y a des différences fondamentales entre le secteur touché ce week-end en Vendée et le Bassin de Thau. Là-bas, les terres ont été prises sur la mer alors qu'ici, toute la ville est construite au-dessus du niveau de la mer. Même Villeroy, 54000 tonnes de remblais ont été apportées pour surélever les nouvelles constructions* » (Maire de Sète, 2010)<sup>163</sup>.

« *A mon avis, cela ne peut pas être aussi important que sur la côte atlantique puisque les mouvements de la Méditerranée sont beaucoup moins forts que ceux de l'Océan. Mais il est indéniable qu'il y aura, un jour ou l'autre, une submersion de certains de nos territoires. S'il y a de fortes pluies et un gros vent de sud, chacune des 22 communes du "Sage" (Schéma d'aménagement*

<sup>161</sup> Le Monde (2010), « Xynthia : pas de destruction sous la contrainte « dans l'immédiat » », 03.06.10.

<sup>162</sup> Le Point (2010), « Zones d'expropriation en Vendée : Xynthia - "Ce rapport ne fait que prouver que les zones noires ont été bâclées", 21.09.10.

<sup>163</sup> Midi Libre (2010), « Exclusif : La carte d'un Bassin de Thau sous les eaux. Deux regards sur un même littoral », Midi Libre de Sète, Mercredi 03.03.10, pp. 2- 3.

*et de gestion des eaux) sera touchée. J'ai peur qu'il y ait une catastrophe » (Conseiller général du canton de Mèze, 2010)<sup>164</sup>.*

*« En Vendée, deux phénomènes se sont produits : l'augmentation du niveau de la mer, suite à un changement climatique, la tempête, couplée à une inondation rapide déclenchée par la rupture des digues. Ces digues sont imperméables car elles servent à protéger les zones en dessous du niveau de la mer. Sur le lido, le cordon dunaire sableux est perméable et permet à l'eau de s'infiltrer lentement. De plus, le Bassin de Thau n'est ni en dessous du niveau de la mer, ni sujet aux marées. Il ne peut donc pas se produire ce phénomène de remplissage de cuvette » (Chef de projet littoral méditerranéen, bureau de recherche géologique et minière, 2010)<sup>165</sup>.*

*« Depuis 1995, on a pris conscience qu'on était une ville côtière et qu'il y avait des risques de submersion marine » (Première adjointe au maire de Frontignan la Peyrade, 2010)<sup>166</sup>.*

L'évènement de "Xynthia" a révélé des informations qui ont trouvé des interprétations, parfois très divergentes et opposées, auprès des parties prenantes sur les risques. Ces propos recueillis montrent que chacun se préoccupe du devenir de ce territoire. Néanmoins, l'analyse de ces propos montre des controverses importantes concernant la compréhension du phénomène et l'ampleur de celui-ci selon le territoire en cause.

Dans la globalité, malgré une volonté affichée dans les propos des représentants de l'Etat de vouloir statuer sur ce dossier, les actions sur le terrain ne semblent pas se concrétiser. Et en ce qui concerne la région méditerranéenne, les autorités locales semblent avoir des doutes sur la survenue probable d'un tel évènement sur ces côtes. Pour autant, le 4 mai 2010, le littoral des Alpes Maritimes subit une tempête de "vagues déferlantes" de 6 mètres de hauteur provoquant des dégâts matériels très importants sur les plages et les installations qui s'y situent. Malgré cela, 10 jours après cet épisode, les restaurateurs avaient changé leur matériel, s'étaient réinstallés et les côtes avaient recouvré leur image précédente.

La prise en compte des retours d'expériences de terrains souhaitée par les parties prenantes, comme nous l'évoquons dans le chapitre 2 de cette partie, apporte aussi des informations divergentes que le décideur public aura sans doute du mal à gérer par la suite.

Le rapprochement des résultats sur les connaissances utilisées et celles souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm présente des limites à la gestion de la connaissance dans ce domaine. La divergence de l'information en est une. Ainsi, les propos recueillis et leurs analyses soulignent l'hétérogénéité et la dispersion des informations dans ce domaine.

Est-ce la divergence des connaissances scientifiques qui est la source d'une demande d'informations sur le phénomène de submersion marine ? Est-ce l'incertitude liée au risque de submersion marine qui modifie les comportements et les décisions ? Existe-t-il une réelle compréhension de la part des parties prenantes des risques encourus sur leur territoire ?

D'après Trouve T., *« les travaux des institutions publiques ont pour objectif d'améliorer la connaissance [...] L'objectif est de rassembler toutes les informations afin qu'elles soient facilement et*

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> La Marseillaise L'Hérault du jour (2010), « Le Bassin de Thau est-il menacé de submersion ? », Sète Bassin de Thau, Mercredi 03.03.10, p. 13.

<sup>166</sup> Midi Libre (2010), « Risques « Cinquante hectares rendus inconstructibles » », Midi Libre de Sète, 05.03.10, p. 6.

*librement accessibles par tous* » (Trouve T., 2006). Les entretiens effectués et la recherche-action sembleraient corroborer les limites des institutions publiques dans ce domaine.

En effet, les parties prenantes publiques semblent considérer qu'il n'existe pas d'unificateur de l'information dans le cadre de la gestion des risques. Des désaccords ou des controverses entre les acteurs locaux essentiels peuvent être notés.

*« Les PPRI sont réalisés par l'Etat, donc dans l'Hérault, c'est la DDE, service risque qui est en charge. [...] Nous, notre vision, notre concept, je viens de vous le décrire c'est-à-dire que sur tous ces PPRI, nous avons répondu "Attention, vous dimensionnez les PPRI à partir de plus hautes eaux connues ou l'évènement centennal, mais nous, on vous dit c'est peut être pas que ça, désormais avec l'évolution climatique, peut-être, faut-il commencer à réfléchir avec des quantités d'eau qui sont bien au-delà et qui ne sont pas issues du fantasme de tel ou tel, puisque ce sont des quantités d'eau qui sont effectivement tombées". Donc, on a eu toujours un peu cette contradiction avec les autres services sur ce point là. Ça a mené à des discussions, ça a été plus ou moins entendu, mais plutôt moins quelques fois. »* (Responsable du service gestion de prévision, SDIS 34, 2009)

Quel est le rôle exact de chaque partie prenante dans ce domaine ? Ne faudrait-il pas définir le rôle de chacun et surtout la contribution qui lui revient ?

L'interrogation sur l'accessibilité de l'information doit par ailleurs, faire l'objet d'une étude approfondie. Au travers de la recherche-action effectuée, mais aussi au travers des différents entretiens, nous insistons sur la difficulté de trouver la bonne information au bon moment.

En effet, pour un décideur public, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur une information pertinente, dont nous déterminons les caractéristiques (cf. le Tableau 48, en page 212), mais, en outre, elle doit aussi être opportune au niveau spatio-temporel, comme nous l'évoquent ces deux extraits d'entretiens :

*« Je reçois beaucoup d'informations qui sont déjà dépassées ou qui sont pour le moment inopérantes et qui m'arrivent, à moi, sans que je n'ai aucun moyen d'agir avec. Donc la bonne information, c'est à la bonne personne, au bon moment. »* (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

*« Mais à mon avis, le citoyen moyen, je ne sais pas s'il s'y retrouve, honnêtement, j'espère que oui, mais je ne sais pas. Il doit y avoir différents cas de figure, il y a différents niveaux d'informations, nous quand on met la cartographie des zones inondables en ligne, [...] Donc il y a vraiment plusieurs niveaux d'informations et je ne sais pas si le citoyen s'y retrouve. A mon sens, l'entrée du citoyen, elle doit quand même être la mairie, c'est l'entrée de proximité après la DDE. [...] Je ne sais pas, je pense qu'il ne s'y retrouve pas tout simplement, il faut déjà qu'il maîtrise l'outil Internet et informatique, puis qu'il sache ce qu'il cherche pour le trouver, et à mon avis il ne s'y retrouve pas. »* (Chargée des risques naturels, milieux aquatiques et gestion de l'eau, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)

Cette dispersion dans les informations, dans les sources d'informations et dans les interlocuteurs engendre des biais supplémentaires à la complexité du système administratif et à l'incertitude du phénomène évoqué. L'information et la connaissance sont pourtant la base de la compréhension pour les personnes soumises aux risques. Cet environnement est-il idoine pour envisager et générer une "culture du risque" ?

### 3.3. L'absence d'une véritable culture du risque comme frein à l'élaboration du PPRI/Sm

Les notions de risques et de catastrophes prennent une dimension prioritaire depuis cette dernière décennie. Beck U. (2001) disait de la catastrophe qu'elle « *peut être utilisée pour donner une réalité au paradigme de la « société du risque ». Elle annonce alors les périls qui menacent les sociétés technoscientifiques et constituent le péril environnemental comme nouvelle urgence politique devant les questions sociales* ». Ainsi, « *les catastrophes ont participé à la constitution de « scènes locales du risque » rassemblant les différents gestionnaires de la prévention* » (Decrop G., Dourlens C., Vidal-Naquet P.-A., 1997).

Dans la gestion des risques, les événements météorologiques sont à la base de la mémoire du risque sur un territoire. La population, par cette mémoire, établit une culture du risque. Cette dernière est parfois absente des territoires à risque, ce qui s'avère être le cas pour le Bassin de Thau.

Premièrement, nous analyserons en quoi cette culture du risque représente un enjeu pour les décideurs publics.

Deuxièmement, nous distinguerons les caractéristiques de la notion de culture du risque sur un territoire. Enfin, nous examinerons successivement ces caractéristiques au travers de la mémoire du risque, de la conscience du risque et de l'acceptabilité du risque.

#### 3.3.1. La culture du risque un enjeu pour les décideurs publics

Depuis la loi du 13 août 2004<sup>167</sup> relative à la modernisation de la sécurité civile, le citoyen est reconnu et considéré comme un acteur majeur de la gestion des risques, dans le dessein de répondre à ces quatre axes majeurs :

- Faire du citoyen un acteur majeur de la sécurité civile.
- Mieux se préparer à la crise et à sa gestion.
- Clarifier le statut des SDIS.
- Affirmer la solidarité de la nation envers les sapeurs pompiers.

Les autorités publiques décident de prioriser l'information préventive pour faire du citoyen le premier acteur de la sécurité civile. Une bonne information préalable des populations est un atout considérable dans la gestion d'un événement au niveau de la commune.

L'Etat incite les collectivités territoriales à se doter d'outils de prévention tels que le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) ou le Document d'Information Communale sur les Risques Majeurs (DICRIM). La démarche PCS doit permettre de tendre vers une culture communale et citoyenne de sécurité civile en intégrant un processus d'information préventive. Le processus DICRIM doit transmettre largement l'information à la population ainsi qu'une connaissance du territoire environnant. « *Ce but ne peut être atteint qu'en associant l'ensemble des forces vives de la collectivité : les habitants ayant une connaissance des risques ou de certains éléments pratiques, les représentants d'association, les personnes pouvant constituer les Réserves Communales de Sécurité Civile, les partenaires privés et*

<sup>167</sup> Loi n° 2004 -811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile abroge la Loi n° 87 -565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

*publics. L'élaboration du PCS doit aboutir à une appropriation de l'outil par les acteurs impliqués (agents, élus, citoyens et partenaires locaux). Il est nécessaire de développer et d'entretenir cette culture par des exercices, des retours d'expérience, la mémoire des événements passés et une information régulière » (IRMa, 2008)<sup>168</sup>.*

Néanmoins, nous avons relevé dans nos entretiens, certains propos mettant en opposition la décision du législateur avec la réalité de l'exécutif. Ainsi, malgré la détermination de l'Etat, les actions sur le terrain ne semblent pas si claires.

*« La gestion des risques, connaissance, territoire, oui ! C'est pour moi le décalage extrême qu'il y a entre les lois, ce qui m'amuse beaucoup d'ailleurs. C'est que, plus on sort de lois en disant "Il faudrait que..." moins on le fait. C'est-à-dire qu'on a des lois qui sont sorties sur la concertation, on a les lois qui sont sorties sur la communication, information obligatoire du public, le DICRIM, le PCS et tout le bazar et qu'en fait, en parallèle, on informe encore moins, c'est-à-dire qu'on ne le fait pas vraiment. Donc, c'est que je pense qu'on se trompe de système quoi. On a tendance à oublier que le législatif ne fait pas tout, et que c'est autre chose qui se passe. [...] De la gestion humaine, tout simplement et que si on enlève l'aspect législatif et risque pénal où quoi que soit de considérer qu'il est normal que la population soit au courant dès lors qu'elle court un risque, de la culture. » (DGSA aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)*

Cette volonté des institutions publiques de vouloir maîtriser l'information au sein de la population est décriée par certains auteurs de la littérature pour l'aspect instrumental de ces pratiques. Duchêne F. et Morel-Journel C. (2004) *« critiquent la position surplombante des gestionnaires face à une population qu'ils souhaitent éduquer sans prêter attention aux pratiques effectives »* (ibid., p. 12). Dès lors, parler de culture du risque, *« c'est faire l'hypothèse implicite qu'il est possible de générer, ex abrupto, une telle "culture" et de maîtriser de façon quasi instrumentale la diffusion d'une information "objective" au sein d'une population »* (ibid., p. 11). *« Le discours sur la "culture du risque" apparaît alors comme un signe du "désarroi des élites face à l'épaisseur et à la diversité des territoires" »* (Duchêne F., Morel-Journel C., 2004).

A l'instar de ces auteurs, le sociologue Cartier S. (2004) pense que l'information se heurte souvent au *"piège de l'expérience"*. *« Le retour d'expérience montre que les riverains ayant subi une inondation, qu'ils aient été alertés ou qu'ils aient pris conscience eux-mêmes de l'inondation en cours, adoptent des comportements en référence à leur expérience »* (Colbeau-Justin L. et al., 2004).

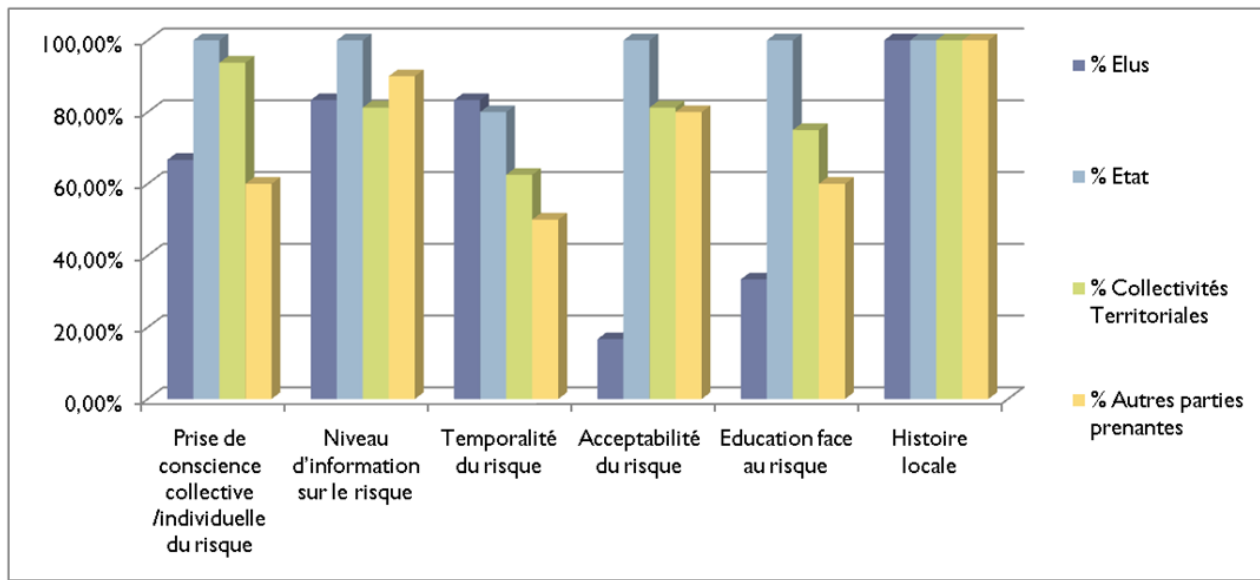
Un autre aspect de ce "piège de l'expérience" est lié à *« la période de survenance de la crue. Des crues peuvent se produire hors des périodes auxquelles les riverains sont habitués à la voir se produire.... La culture du risque, lorsqu'elle repose sur l'expérience d'inondations vécues, n'est donc pas une garantie que les riverains adopteront toujours la bonne conduite »* (Colbeau-Justin L. et al., 2004).

Néanmoins, la culture du risque est perçue comme un enjeu majeur pour les décideurs publics de la gestion des risques se basant sur des informations et des connaissances du terrain.

<sup>168</sup> Institut des Risques Majeurs de Grenoble (IRMa) mandaté par la Direction de la sécurité civile - Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales (2008), Plan Communal de Sauvegarde P.C.S. « S'organiser pour être prêt - La démarche » 2ième éd. octobre 2008.

L'analyse des données externes primaires citent la "**culture du risque**" comme un enjeu majeur pour les décideurs en termes de gestion des risques. Nous abordons plus précisément les enjeux dans la partie 3 de cette recherche, mais, d'ores et déjà, il est essentiel de prendre en compte les caractéristiques attribuées à cette culture (cf. le Graphique 14, en page 222, ci-dessous).

**Graphique 14 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux sociaux - Culture du risque**



Parmi les éléments cités, nous observons que l'ensemble des parties prenantes s'accordent sur l'importance de l'"Histoire locale", du "Niveau d'information sur le risque" et de la "Prise de conscience collective/individuelle du risque" dans la culture du risque. Nous ferons référence à ces résultats au cours de notre analyse dans cette section.

### 3.3.2. Les caractéristiques de la culture du risque

La culture du risque semble être une notion controversée en ce qui concerne sa compréhension par la population. D'après Tiberghien B. (2006, p. 254), la culture du risque « *représente une alternative au fait de se laisser guider par des réactions impulsives, voire compulsives liées à l'effet de surprise ou à la panique* ». Nous notons dans les recueils de données de notre recherche, des propos qui expriment l'idée d'une culture pour éviter des comportements non adaptés à la situation.

*« Parce qu'effectivement, quand on n'est pas préparé à ça, on peut avoir des gestes complètement stupides et on se met à paniquer. [...] Parce que c'était justement les gestes de panique qui engendrent et qui accroissent les risques encore, donc je pense qu'il faut vraiment que les gens apprennent la culture du risque. Oui la culture du risque, je pense que c'est important. Et ça contribue à l'acceptabilité. »* (Chef de service Planification, Agence de l'eau délégation de Montpellier, 2009)

Les résultats du Graphique 14, ci-dessus (en page 222), nous informent que pour les décideurs locaux le "niveau d'information sur le risque" et l'"éducation face aux risques" sont des enjeux. Ainsi, le

niveau d'information sur le risque peut permettre une modification des comportements de la population résidant sur le territoire. L'éducation sur le risque est liée au niveau d'information puisqu'il permet de transmettre de l'information à la population de tout âge. Le milieu scolaire est parfois utilisé comme vecteur. Ainsi, le Conseil Général du Gard expérimente, auprès des élèves des classes de l'école primaire puis de collège, l'éducation aux risques par une sensibilisation sur les inondations. Le suivi des élèves dans les classes supérieures est réalisé de manière à mesurer dans le temps la sensibilisation de cette population en comparaison à une population n'ayant pas suivi cette éducation. Une campagne de sondage sur la perception du risque est menée en 2010 pour évaluer la performance de cette démarche de culture du risque.

Pour Langumier J. (2008), *"la culture du risque"* est un discours par défaut en l'absence de solutions techniques, « *il s'agit d'un savoir stabilisé partagé par l'ensemble de la population qui favoriserait "l'acceptation sociale" des contraintes sur l'urbanisation et renforcerait la légitimité de leurs actions* ».

Et le manque de culture du risque peut engendrer des raisonnements, des comportements ou des réactions parfois non adaptés aux situations vécues. Par exemple, un élu nous décrit dans ses propos, comment une personne n'ayant pas la culture du risque peut percevoir l'évènement vécu par le filtre de son interprétation, voire de son ignorance :

*« Aujourd'hui, on est inondé au mois de novembre parce qu'il y a le coup de mer, mais la plupart des habitants qui, justement n'a pas le savoir vernaculaire dont on parlait tout à l'heure, considère que s'ils sont inondés c'est parce que le réseau d'évacuation des eaux pluviales n'est pas opérant. »* (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

Cette non-culture agit aussi sur les comportements et les "habitudes de faire" notamment au niveau de l'urbanisme. Langumier J. (2006), suite à l'évènement d'inondation de Cuxac d'Aude, soulève que « *pour les techniciens, les inondations de 1999 constituent une catastrophe d'une autre nature que le drame vécu par les habitants. Il s'agit de la transgression et de la faillite des règles de constructibilité et d'aménagement au contact de la singularité d'un territoire* ».

Ainsi, nous notons dans nos entretiens des exemples sur des situations où la culture du risque est primordiale et où sa disparition peut engendrer des situations dramatiques.

L'exemple de l'île de la Barthelasse (Avignon) « *qui chaque année régulièrement était inondée et il y avait des gens, il y avait des fermes, des exploitations agricoles, des habitations. Et les gens faisaient avec, c'est-à-dire, ils n'habitaient pas le rez-de-chaussée, le rez-de-chaussée c'était ce qui ne craint pas et ils savaient que chaque année avant que le [...] Rhône débordait régulièrement, donc chaque année, ils vivaient avec l'inondation. Ils avaient ancré ça dans leur culture et ça faisait partie de la nature, et celui qui habitait la Barthelasse, il était inondé une fois par an. [...] Donc, avant ils avaient un peu de paille au rez-de-chaussée et maintenant ils ont pratiquement tout le patrimoine de la maison qui prend l'eau et à ce titre là c'est grave, [...]* » (directeur de l'agence d'urbanisme, CCNBT, 2009)

De manière générale, la culture du risque est à relier à celle du territoire, et le territoire est à relier aux habitants qui y vivent.

*« [...] Il y a quelque chose qui, à moi, m'a toujours interrogé, c'est le rapport des habitants d'un territoire aux inondations [...] c'est dans notre façon de présenter les inondations, dans notre vocabulaire. »* (Directeur du Syndicat mixte, Syndicat Mixte de la vallée de L'Orb, 2009)

L'analyse socio-économique et culturelle d'un territoire, informe sur la culture du risque des habitants qui y vivent. Les activités qui s'y sont développées, l'usage qui est fait de ce territoire, les manières d'y vivre, nous renseignent sur la population et les savoirs de ce territoire.

Ainsi, nous observons l'importance de l'"histoire locale" pour les acteurs locaux interviewés (cf. le Graphique 14, en page 222). La difficulté des élus sur les territoires, ne possédant pas de culture du risque, se fait ressentir lors de décisions en matière d'aménagement territorial. En effet, il est plus facile de faire accepter un refus de permis de construire, à une population avertie des risques qu'elle encourt à résider sur un territoire, qu'à une population a-consciente de ce risque. Pour compenser ce manque d'informations, nous constatons l'existence d'une "position hybride" ou d'une "adaptation locale". En effet, face à la difficulté des élus de communiquer sur les risques, et à prendre des décisions pénibles à faire accepter à la population, les décideurs choisissent d'adopter des positions de mitigation. Les décisions sont adaptées et mitigées afin de ne pas bousculer les habitants.

*« [...] L'adaptation locale, c'est pour grande partie l'absence de culture, pour un peu moins de partie, c'est la mauvaise foi parce qu'il y a des enjeux financiers et puis après il y a peut-être le cas où honnêtement ils n'ont jamais vu l'eau. » (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)*

La territorialisation du risque est étudiée dans les travaux de Langumier J. (2006) au travers du « *lien entre catastrophe et territoire à partir de "l'évènement-récit", de "l'évènement-cause" et de "l'évènement mémoire", comme autant de mode d'appropriation de la tragédie au niveau local* ». Ainsi, son travail tend, « *loin de l'a priori de la "vulgate localiste", à réinscrire l'exceptionnel de la catastrophe dans l'ordinaire et le quotidien saisis par l'enquête ethnographique* » (Langumier J., 2006).

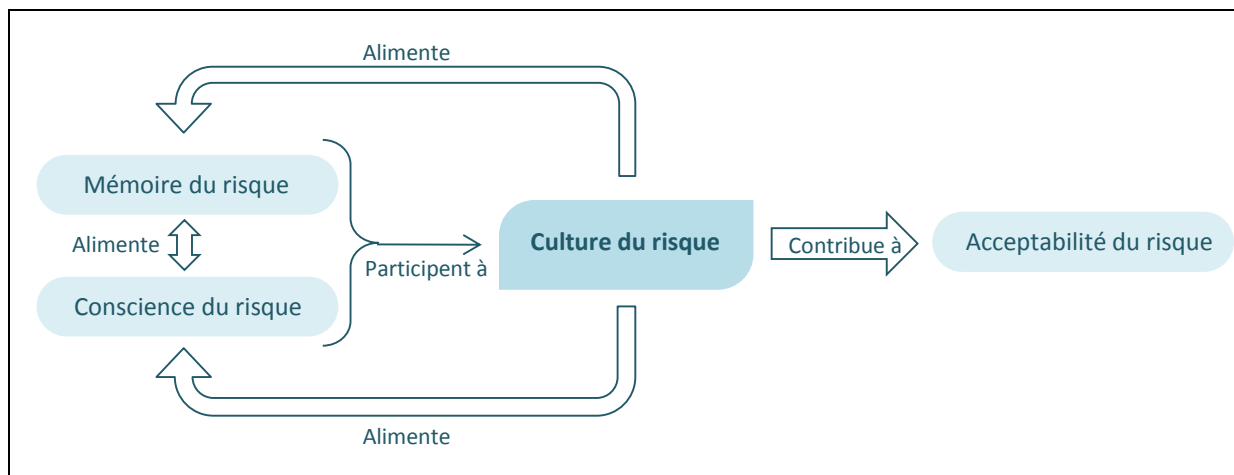
Le travail ethnographique se veut différent de la recherche en sciences humaines, dans le sens où, « *poser des questions de la catastrophe et du territoire revient à s'interroger sur la dimension locale de la tragédie collective alors que les sciences sociales abordent parfois les désastres comme les facteurs de changements extérieurs à la société, déterritorialisés et décontextualisés, qui tendent à l'universalité* » (Langumier J., 2006).

Notre analyse des entretiens évoque que l'absence de culture du risque peut bloquer l'acceptabilité des mesures prises dans l'objectif de gérer ce risque. Le PPRI/Sm étant un document de réglementation urbanistique pour réduire la vulnérabilité, il peut faire l'objet de ce blocage. La culture du risque inter-agit avec les notions de mémoire du risque et de conscience du risque (comportements, pratiques...).

Nous réalisons le schéma ci-dessous (cf. la Figure 22, en page 225) afin d'identifier les relations entre ces notions. Pour autant, nous précisons qu'une analyse causale aurait dû être faite pour valider celui-ci.



Figure 22 : Les relations entre les éléments de la culture du risque



Aussi, afin d'identifier les paramètres essentiels à la compréhension de la culture du risque, nous aborderons successivement les notions de mémoire du risque, de conscience du risque et d'acceptabilité du risque.

### 3.3.3. La mémoire du risque

Aborder la mémoire du risque comme élément de la culture du risque pose la question de qui de la mémoire ou de la culture engendre l'autre ? La mémoire collective ou individuelle permet-elle d'engendrer la culture du risque, ou l'existence de la culture est-elle source de mémoire ?

La mémoire est sujette au temps. Le facteur temps est à la source des oublis ou des méconnaissances. Ainsi, la spatio-temporalité d'un risque peut parfois avoir pour conséquences qu'une personne vivant sur un territoire impacté par une catastrophe par le passé, n'ait pas vécu celle-ci. Les décideurs locaux nomment en cela la "temporalité du risque" (cf. le Graphique 14, en page 222). Ainsi, le pas de temps des événements météorologiques et celui des humains n'est pas similaire, ce qui modifie la perception et la mémoire que peut avoir la population.

Le stockage d'informations, souvent individuelles au demeurant, et devenues collectives par la suite, semble être une pierre angulaire de la "culture du risque". Ce processus est décrit par les activités de "sensemaking" (Weick K.E., 1995) dans lesquelles la construction de sens correspond à un processus d'invention par des individus en interaction avec leur environnement. Il existe une prise en compte de certains signes au détriment de certains autres. Cette mémoire doit être maintenue et préservée pour en garder les éléments constitutifs.

Mais, Nora P. (1974) pense qu'il faut faire la distinction entre "*mémoire vraie*" comme pratique sociale et le "*devoir de mémoire*" entendu comme une sollicitation extérieure.

Cette différenciation permet d'aborder de manière critique ce que les gestionnaires appellent la "*culture du risque*", d'après Langumier J. (2006).

Selon cet auteur, « *cette expression ne renvoie pas tant à la concurrence entre un savoir expert et un savoir vernaculaire, mais révèle un décalage entre l'utilisation que les gestionnaires souhaitent faire de la mémoire de la population et les pratiques des habitants. Pour les responsables institutionnels, la mémoire des sinistrés apparaît comme un savoir stabilisé qu'il s'agit d'entretenir. Son partage par*

*l'ensemble de la population doit favoriser l'acceptation sociale des mesures de prévention et des contraintes imposées sur l'urbanisation. [...] Dès lors, les discours prescriptifs et normatifs des gestionnaires administratifs tendent à figer les représentations et à entraver cette dynamique. Ils sont difficilement acceptés par les riverains tant la "culture du risque" apparaît comme une mémoire sans identité, une connaissance animée d'aucune stratégie, une langue morte qui ne permet pas d'exprimer les relations sociales entre les groupes. L'attention portée aux pratiques permet, au contraire, de comprendre comment le vécu de la catastrophe participe à des logiques identitaires dans les relations entretenues entre les "nouveaux" et les "anciens" habitants » (Langumier J., 2006).*

La difficulté d'adhésion à une culture du risque semble provenir, entre autres, de la non-intégration de l'habitant à la création de celle-ci. Les divergences en termes d'enjeux pour chaque partie prenante pourraient-elles être la cause de cette absence de liant ? La "culture du risque" comme ciment entre la population est-elle possible quelque soit l'environnement ?

Bien que la notion de "culture du risque" reste floue, Tiberghien B. (2006) souligne qu'elle « relève à la fois :

- *D'une connaissance des comportements généraux, de base, à observer vis-à-vis d'un risque particulier ;*
- *D'une connaissance aiguë des spécificités du territoire ;*
- *Des dynamiques individuelles et collectives à l'œuvre sur le territoire et permettant de gérer ce risque tant au niveau des infrastructures que des comportements » (Tiberghien B., 2006, p. 254).*

L'auteur propose une classification émergente d'éléments constitutifs d'une culture du risque (cf. le Tableau 49, en page 226, ci-dessous).

**Tableau 49 : Proposition d'éléments constitutifs d'une culture du risque**

|            | Réel   | Idéal   |
|------------|--|---|
| Collectif  | Dispositions d'aménagements collectifs                                 | Conscience collective du circuit de gestion du risque (qui fait quoi ?) |
| Individuel | Prescriptions/recommandations d'aménagements, servitudes (POS, PPR...) | Population alerte ("mindfulness")                                       |

Source : Tiberghien B., 2006.

La création d'une culture du risque pourrait trouver une solution dans les outils de gestion de la connaissance. Les connaissances humaines sont à la base de tous types de cultures. C'est parce qu'il y a des connaissances sur un territoire que ses hôtes adaptent leurs comportements et leurs actes.

Or, ces connaissances sont sujettes parfois à disparaître,

- soit parce que le porteur disparaît,
- « Parce qu'en termes d'échelle de temps ça dépasse l'échelle humaine de la vie d'un individu. » (Directeur du Syndicat mixte, Syndicat Mixte de la vallée de L'Orb, 2009)

Chapitre 3 : Les limites actuelles de l'élaboration du PPRI/Sm

- soit par oublis,  
« *sauf que la mémoire humaine est très courte* » (Directrice du Syndicat, SIEL, 2009)
- soit par la modification de nos modes de vies.

La mobilité de la population est un phénomène mondial constaté depuis de nombreuses années.

« [...] *avant les gens bougeaient peu du village où ils étaient nés donc ils avaient une connaissance de leur territoire. Aujourd'hui, on est sur une grande mobilité, y compris sur les villes littorales, ça c'est un phénomène mondial, je veux dire, les villes littorales se peuplent, où toutes les grandes mégalo-poles sont là, et c'est le moment où, en fait, l'homme moderne ne sait plus rien.* » (DGSA aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

Nous pouvons ajouter à cela la mémoire sélective humaine. En fonction d'une « *multitude d'éléments (expériences, fonctions occupées, projet personnel, etc...)* », un individu portera délibérément son attention sur certaines données plutôt que sur d'autres selon Starbuck W.H. et Milliken F.J. (1988). Son attention l'amène alors à privilégier certains éléments de l'environnement et, de fait, à développer sa propre intelligence des situations rencontrées.

Cette dispersion de la connaissance locale à cause de multiples facteurs pourrait ne pas permettre la création d'une culture locale du risque. Si la population a perdu la connaissance de la Nature et des phénomènes issus de celle-ci, elle doit les réapprendre. Ainsi, les techniciens en contact avec la population semblent ressentir cette disjonction entre la connaissance du territoire et les habitants de celui-ci.

« *Donc, on doit réapprendre, donc, on est bien sur toutes les questions d'écologie actuelle, on a à réapprendre qu'on vit sur une terre où il pleut, où il vente, où il y a les tempêtes [Rires], qu'on n'est pas invulnérable. Enfin voilà des choses un peu basiques. [...] C'est la culture, je pense que c'est la culture. La culture, la pédagogie, donc du coup, le partage des connaissances pour répondre à votre question la connaissance, ça commence par la connaissance. On a perdu la connaissance. Dans le XX<sup>ème</sup> siècle, on a perdu la connaissance des risques. Mais c'est toute l'ère du progrès après guerre qui nous a amené à ça, et on doit absolument inverser ça.* » (DGSA aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

« *Mais, il faut chaque fois rappeler l'inondation positive, c'est un phénomène naturel, rappeler tous ces exemples « les chemins de l'eau sont certains. » enfin, tous ces messages là qui, quand même, si vous les sortez du contexte de la parcelle du mec qui est en train de vous parler. [...] Mais tout ce travail de fond, cet entretien de la culture du risque etc. c'est un vrai chantier de fond qu'il ne faut jamais abandonner et c'est encore plus important quand on a des gens qui viennent s'installer ici, moi le premier, qui ne sommes pas de la région. [...]* » (Directeur du Syndicat, Syndicat Béziers la Mer, 2009)

Nous mobilisons les théories de la capitalisation de la connaissance qui nous semblent apporter une ouverture à la culture du risque qui, dans ce contexte, paraît peiner à se construire. Selon Prax J.Y. (2003), « *capitaliser la connaissance signifie la rendre disponible et utilisable indépendamment des personnes qui l'ont créée* ».

« *La capitalisation de la connaissances est particulièrement nécessaire dans 3 cas :*

- *un contexte géographique où les gens ne peuvent plus se rencontrer quotidiennement,*
- *une connaissance doit être standardisée pour être réutilisée par une grande population,*
- *il faut pérenniser la connaissance sur les périodes longues dépassant la "mémoire humaine" »* (Prax J.Y., 2003).

Nous retrouvons ces caractéristiques contextuelles dans le domaine des risques naturels.

En effet, nous avons précédemment intronisé les phénomènes de mobilité de la population et une modification des modes de vie qui engendrent des turn-over importants de la population sur un même territoire.

La connaissance des risques, tacites ou explicites, doit faire l'objet d'une formalisation pour pouvoir être transmise à un ensemble de population infinie dans un pas de temps lié au territoire. La spatio-temporalité est un facteur intrinsèque aux risques.

Enfin, la notion de pérennité est had-hoc à la notion de culture du risque. Mettre en œuvre une culture du risque, c'est transmettre et perpétuer les connaissances. L'environnement complexe des risques pourrait-il répondre favorablement à un processus de capitalisation de la connaissance et du savoir pour nourrir la culture du risque ?

Néanmoins, Prax J.Y. (2003) souligne que *« toute la connaissance ne peut pas être capitalisée sous une forme explicite : la connaissance tacite d'un expert ne se "révèle" qu'à l'occasion d'une mise en situation (résolution d'un problème, décision, réponse à une question) »*.

En effet, *« les connaissances explicites, aisément formalisables, seront plus faciles à partager », alors que « les connaissances tacites sont beaucoup plus difficiles à formaliser et leur partage peut soulever des problèmes d'incertitude »* (Lebraty J.-F., Lancini A., 2008).

Nos réflexions, lors des chapitres 1 et 2 de cette même partie, montrent l'importance des connaissances explicites et tacites dans le processus de gestion des risques. Mais, ceci pourrait constituer une limite à la capitalisation de ces savoirs.

Néanmoins, dans leur recherche sur le partage des connaissances dans un environnement complexe, Lebraty J.-F. et Lancini A. (2008) travaillent sur l'étude de cas incluant des *« connaissances tactiques comportant à la fois une large part de connaissances factuelles et explicites (positions des hommes, actions, ressources,...) mais aussi une part de connaissances plus abstraites et tacites relatives à la compréhension de la situation. Le processus de partage des connaissances décrit dans cette étude, comprend ainsi des connaissances de natures variées. Face à l'inefficacité du partage basé exclusivement sur le médium SND<sup>169</sup>, se pose à nouveau la question du partage des connaissances tacites grâce aux TI<sup>170</sup>. Même s'il existe aujourd'hui de nombreux outils sur le marché qui offrent une réponse à la GC<sup>171</sup>, certaines connaissances semblent nécessiter des rencontres en face à face pour atténuer l'incertitude et être efficacement partagées »* (Lebraty J.-F., Lancini A., 2008).

La connaissance du risque est constituée par des connaissances complexes et de natures variées. L'application d'un processus de "face à face", atténuerait l'incertitude de la connaissance transmise à la base de la culture du risque, et serait une proposition pour pallier la difficulté des décideurs publics à mettre en œuvre une réelle culture du risque.

La mémoire du risque peut être intensifiée par la conscience du risque pour permettre le développement de la culture du risque.

<sup>169</sup> « SND (Système Numérique de Défense), imposée aux utilisateurs, permettant le partage de connaissances tactiques militaires entre les différents niveaux hiérarchiques de l'Armée de Terre » (Lebraty J.-F., Lancini A., 2008).

<sup>170</sup> TI : Technologies d'Information.

<sup>171</sup> GC : Gestion de la Connaissance.

### 3.3.4. La conscience du risque

La culture du risque est caractérisée par une "prise de conscience collective/individuelle du risque" ce que nous retrouvons dans l'analyse des entretiens réalisés (cf. le Graphique 14, en page 222).

La conscience du risque et la mémoire du risque font par ailleurs, référence à une "culture du risque". L'expérience du vécu et les événements du passé sont un apprentissage individuel pour la population. La mémoire collective peut se créer à partir de ce vécu, s'il y a une volonté de maintenir cette mémoire par divers outils de communication, dont les objectifs sont de rappeler aux habitants leur vécu et d'informer les nouveaux habitants. La notion de "conscience du risque" au travers de la "mémoire du risque" peut présenter une connotation controversée en ce qui concerne les objectifs des institutions publiques à la source de cette mémoire du risque.

L'anthropologue Langumier J. (2007) précise que « *renonçant à des projets coûteux d'endiguement peu satisfaisants pour la protection des habitants, tout comme à une opération d'expropriation à grande échelle, les acteurs institutionnels des services de l'Etat et des collectivités locales adoptent, en dernier recours, le discours de la "culture du risque" en lieu et place de la vision prospective des années soixante-dix et quatre-vingts* ».

La mise en œuvre de cette conscience du risque s'identifie par des aspects formels mais aussi informels. Elle peut se réaliser en plusieurs étapes, grâce à des canaux de communications divers. Ainsi, « *le propos consiste d'abord en la prescription de comportements rationnels en cas de crise qui sont rappelés sur des plaquettes affichées dans les lieux publics et les commerces. Il s'agit ensuite "d'entretenir la mémoire du risque" auprès des populations en organisant des réunions d'informations et en suscitant une concertation autour de la mise en place des documents de prévention. La mémoire locale apparaît comme un savoir stabilisé, partagé par l'ensemble de la population, qui doit favoriser l'"acceptation sociale" des mesures de prévention et des contraintes imposées sur l'urbanisation. Enfin, ce discours peut être compris comme un aveu d'impuissance des gestionnaires qui cherchent à ménager leurs responsabilités en cas d'inondation : la culture du risque rend chaque habitant conscient du danger, c'est-à-dire aussi responsable de sa situation potentielle de sinistré* » (Langumier J., 2007).

Certains acteurs évoquent une sensibilisation aux risques, au travers de laquelle la compréhension des phénomènes par la population serait développée.

« *C'est la même problématique sur le bassin Languedoc-Roussillon et PACA. On a développé de l'urbanisation sur des zones qui n'étaient pas sensées l'être. Donc forcément au bout d'un moment, la Nature elle récupère ses droits. Donc moi, je suis pour, à l'heure actuelle, des politiques évidemment efficaces en matière de travaux pour préserver la population mais, en même temps, faut arrêter de leur faire croire qu'on les protégera de tout. Donc, il est vraiment important à l'avenir que la thématique de sensibilisation au risque se développe. Ce qui est quand même le cas parce qu'il y a vraiment auprès du Ministère de l'environnement des choses qui se sont développées. C'est des thématiques qui parlent. Et faut faire aussi comprendre aux élus qu'on ne peut pas promettre à nos riverains une protection, enfin un risque zéro car ce n'est pas le cas. [...] On peut investir les sommes qu'on veut, la Nature reprendra ses droits à un moment ou à un autre, aussi bien sur l'érosion du trait de côtes, dont on connaît tout à fait l'origine, que sur les rivières, ou ma foi, si on continue à urbaniser comme ça à un moment ou à un autre il y aura forcément un gros clash et, après, on recommencera la même spirale sans forcément comprendre, analyser pourquoi on en est arrivé là.* » (Directrice du Syndicat, SIEL, 2009).

Aux antipodes de cette théorie, il semblerait que notre terrain d'étude ne réagisse pas selon ce schéma. En effet, les actes des institutions se concrétisent suite à un événement majeur ne leur donnant pas la possibilité d'agir autrement que par la mise en place de mesures. Mais, lorsque aucune catastrophe n'a impacté le territoire depuis de nombreuses années, la difficulté de faire accepter le risque et de transmettre la conscience du risque semblent plus compliquée, comme nous l'explique la chef de service hygiène et sécurité d'une mairie :

*« Qu'est ce que vous venez me parler de submersion, d'inondation, attendez on n'a jamais vu d'histoire, il n'y a pas ancré dans l'Histoire des événements et s'il y avait des choses historiques les personnes, les plus âgées, elles en auraient le souvenir [...] même quelqu'un de 58 ans à Sète, il vous dira : "On n'a jamais vu déborder le canal". Des fois : "Ah oui ça a effleuré, ça avait un peu mouillé sur tel quai." [...] Il n'y a pas d'événements historiques. Il n'y a pas eu un grand événement catastrophique, les événements catastrophiques ils sont plutôt liés aux risques industriels. On a eu des bateaux qui ont explosé, voilà ça oui ! Ça ça parle. Ça c'est de l'Histoire qui a... qui s'est un peu ancrée, mais le risque naturel : Ah ben oui les tempêtes, c'est normal ! Que la route soit emportée par la tempête c'est normal ! [...]» (Chef de service Hygiène et sécurité, mairie de Sète, 2009).*

La mémoire du risque pourrait se rapprocher du "cheminement cognitif" (Simon H.A., 1983), auquel elle (l'information, la construction de sens ou dépendance de sentier) contribue, nous permet de reconnaître, « *c'est-à-dire d'identifier les caractéristiques d'une situation en fonction d'accès à la mémoire, à nos expériences passées, etc ...* ».

Mais outre cette construction de sens pour l'être humain, nous soulignons, à l'instar de Langumier J. (2007), l'utilisation de supports médias pour la transmission de cette culture adaptée ou pas, réfléchi ou pas pour ce type de problématique. Selon la Théorie de la Richesse des Médias (TRM) de Daft R.L. et Lengel R.H. (1986), les médias diffèrent dans leur capacité à transmettre de l'information, et indiquent que les acteurs peuvent améliorer leurs performances en cherchant le médium le mieux adapté à leurs besoins.

Ainsi, « *transmettre un message équivoque nécessitera un médium permettant un fort niveau de feed-back (média dit "riche", comme un contact en face-à-face ou le téléphone) alors qu'un message non équivoque pourra se satisfaire d'un médium dit "pauvre" (courrier, rapport, e-mail,...)* (Webster & Trevino, 1995) » (Lebraty J.-F., Lancini A., 2008).

Nous nous interrogeons alors sur la pertinence des médias utilisés pour transmettre ou véhiculer une culture du risque et le territoire à risque sur lequel cette médiatisation est menée. Selon le vécu du territoire et de sa population, peut-on ou doit-on envisager des supports de communications idoines ? Existerait-il une typologie croisée de supports de communication et d'environnement à risque identifié ? La culture du risque présente-t-elle une spécificité concernant le risque territorial ? Et s'il s'avérait que cette particularité existe, est-elle associée à une typologie de supports de communication ?

La conscience d'une situation influe sur le comportement humain dans son environnement. Nous percevons sur le terrain de recherche (et d'après l'analyse des enjeux liés au PPRI/Sm et développés dans la partie 3) le besoin et la demande d'une sensibilisation et d'une éducation des citoyens.

Les comportements de ces derniers sont parfois altérés par le besoin de protéger leur habitat sans identifier la complexité systémique de leur environnement. Les propos de la Directrice du Syndicat Mixte des Etangs Littoraux (SIEL) confrontée au terrain et possédant une vision large du territoire et de ces habitants illustrent ce point.

« Mais je pense que la sensibilisation sur les zones qui sont à risque oui. Après, faut pas rêver, le riverain de base, il a qu'une envie c'est protéger sa petite parcelle et ce qui se passe à côté il s'en fout, tant que ça ne le concerne pas. Donc, les trois quart des gens, qu'est ce qu'ils font, ils construisent des murs en pensant qu'ils rehaussent leur terrain, donc je ne vous raconte pas en termes de biodiversité le massacre que ça fait, en termes de fonctionnement hydraulique c'est pareil, ça fait des embâcles supplémentaires donc l'évacuation des eaux ne se fait pas. Donc, il aime bien habiter au bord de la mer mais ils voudraient qu'on les protège de tout. Or, ce n'est pas le cas. Donc, je pense que vraiment, même sur des communes comme Frontignan, il y a des associations qui existent et qui sont assez militantes, moi il me paraît nécessaire, régulièrement à travers le bulletin d'information, à travers le plan communal de sauvegarde, [...], d'arriver à ce que les gens prennent en compte ce type de thématique. Et dans des communes à risques comme les nôtres, [...], la sensibilisation auprès des scolaires est nécessaire aussi. Je pense que c'est là aussi qu'il faut agir. Mais alors qu'est ce qu'il faut du temps et de l'énergie pour pouvoir convaincre. [...] » (Directrice du syndicat, SIEL, 2009)

Face aux comportements inadéquats constatés sur le territoire, chaque partie prenante peut avoir une vision de la problématique et une solution à proposer.

« Mais, je pense qu'il y a une nécessité, enfin des choses que l'on ne fait plus du tout, une nécessité d'éducation au risque. Les gens qui habitent dans des zones tropicales avec des risques de cyclones et de tornades, ils ont dans leur éducation ce qu'ils doivent faire quand le risque arrive. En région méditerranéenne, on devrait savoir ce que l'on doit faire quand il pleut beaucoup et on devrait, on éviterait plein de choses en termes de vie humaine par exemple. Après on pourrait éviter en termes de gestion du risque et des milieux et tout cela on pourrait éviter des dégâts qui coûtent cher. Pour moi, l'acceptabilité c'est de la prévention, mais c'est aussi "être conscient que", et c'est du coup avoir des attitudes de prévention individuellement. » (Chef de service Planification, Agence de l'eau délégation de Montpellier, 2009)

Les aspects de la culture du risque ici défini permettent de comprendre la contribution de la culture du risque à l'acceptabilité du risque par la population.

### 3.3.5. L'acceptabilité du risque

La culture du risque est par ailleurs un élément permettant d'introduire l'"acceptabilité du risque" d'après les entretiens réalisés (cf. le Graphique 14, en page 222).

Il semblerait que, selon les entretiens effectués sur ce territoire, techniciens et élus s'accordent à dire qu'auparavant, la population vivait sur ce territoire en connaissant les conséquences que cela impliquait de vivre au plus près de la mer, des lagunes et de la Nature. Ainsi, les élus locaux témoignent dans les médias qu'« en 1950, les Frontignanais allaient passer trois mois d'été dans leur mas à la plage. Aujourd'hui, 1500 habitants vivent en permanence sur cette mince bande de terre qui, en cas de tempête centennale, serait submergée par plus de 50 cm d'eau » (Première adjointe au maire de Frontignan la Peyrade, 2010)<sup>172</sup>.

Or, actuellement l'évolution des comportements serait plutôt à l'individualisation et à la volonté d'être protéger des événements d'inondations, comme le décrit les propos recueillis dans nos entretiens.

<sup>172</sup> In Midi Libre (2010), « Risques "Cinquante hectares rendus inconstructibles" », Midi Libre de Sète, 05.03.10, p. 6.

La non-acceptabilité de vivre sur un territoire à risque accentue les difficultés d'adaptation des comportements des populations y résidant.

En effet, l'acceptabilité du risque, c'est avoir conscience que le territoire sur lequel nous vivons est soumis à des aléas et que la population y résidant est vulnérable. A la question, "Qu'est-ce que pour vous l'acceptabilité du risque?", la chef de service planification de l'Agence de l'eau de Montpellier apporte sa définition :

*« L'acceptabilité du risque ça veut dire que pour moi il y a des zones, il y a des territoires, il y a des espaces qui, quoique l'on fasse, seront toujours inondables. Alors, sur ces territoires là, il est capital que les populations qui habitent ce territoire aient conscience qu'il est normal qu'il y ait de l'eau, qu'ils aient les pieds dans l'eau. [...] C'est que les gens aient conscience du risque et que les gens sachent ce qu'ils doivent faire quand ils voient arriver l'eau ou enfin quand ils sont prévenus que le risque est là. Donc ça, c'est pour les cas, je dirais, où ça arrive fréquemment, c'est plus difficile dans les secteurs où c'est plus occasionnel. »* (Chef de service Planification, Agence de l'eau délégation de Montpellier, 2009)

Un territoire à risque, ayant une notion d'acceptabilité pour la population, semble être un territoire sur lequel la vie est possible tout en sachant que le risque est, par définition, présent et qu'il faut l'accepter, comme nous l'explique le colonel et directeur du SDIS 34.

*« Le risque zéro n'existe pas. Donc, est-ce qu'il est acceptable ? On nous parle, depuis 20 ans, d'une acceptabilité du risque. Bon, l'acceptabilité c'est par rapport d'abord aux décideurs, c'est-à-dire l'élu, il est élu par les électeurs. Les électeurs, ils sont en risque, donc tout ça c'est mélangé. [...] Donc, moi, je crois qu'il faut dire les choses, mais il faut en même temps apporter une solution. Alors dans la solution, dans un système préventif de sécurité, c'est toujours une contrainte. Faire de la sécurité, c'est mettre des normes, c'est mettre des contraintes. [...] Donc des contraintes sont d'ordre, je dirais, physiques c'est-à-dire il faut faire une route plus large, il faut débroussailler, ça coûte cher, il faut faire les maisons un peu plus hautes, il faut mettre des batardeaux, enfin bon, bon... Mais après, il faut qu'il accepte dans sa tête. Il faut l'accepter, et c'est ça le plus difficile. »* (Directeur du SDIS 34, SDIS 34, 2009)

D'après les entretiens et notre expérience de recherche-action, nous soulignons, en effet, le manque de culture du risque sur ce territoire. Or, les extraits de discours évoqués ci-dessus semblent vouloir mettre en avant l'importance d'accepter le risque inhérent au territoire, élément de la culture du risque. Cette observation pourrait être une piste de réflexion pour les gestionnaires locaux, afin de pallier l'échec d'une politique de prévention à laquelle la population n'aurait pas adhéré. En effet, un des écueils de la politique publique soulevé par Langumier J. (2007) dans son étude sur la catastrophe de Cuxac d'Aude en 1999, est que « le message univoque de la "culture du risque" se borne au contraire à rappeler la présence du danger comme seul horizon pour les quartiers sinistrés. L'échec des actions de prévention résulte sans doute de la violence du message adressé aux habitants pour leur signifier qu'ils sont en sursis et que leur territoire est voué à la destruction ».

Or, la gestion des risques est un thème anxiogène, comme l'évoque les propos suivants, les décideurs publics se doivent de ne pas amplifier ce phénomène :

*« [...] J'ai toujours la difficulté à faire admettre que les risques majeurs doivent être pris en compte. Les arguments qu'on me renvoie c'est : "Eh bien, nous, les risques majeurs vous comprenez madame, si vous me parlez du risque majeur mais vous allez faire fuir tous les touristes, vous allez faire peur à tous les nouveaux arrivants, vous allez effrayer, vous allez....". Enfin, on me damne qu'à cette terminologie : la*



*peur, l'angoisse, l'inquiétude, faire fuir, autant de mots qui sont négatifs.* » (Chef de service Hygiène et sécurité, Mairie de Sète, 2009)

Par ailleurs, il faudrait expliquer et faire accepter aux gens, qu'il existe des risques, risques qu'il faut apprendre à gérer. Travailler avec l'ensemble des parties prenantes permet d'intégrer l'état de la culture du risque sur un territoire aux prises de décision. En effet, le développement territorial peut être impacté ou dénaturé par la présence ou l'absence d'une culture du risque.

Dans le cas où cette culture n'est pas présente, Langumier J. (2007) insiste sur ce biais qui met en péril les nouveaux habitants de ces zones. Ce chercheur interroge sur l'accès de zones inondables à la construction et les jeux entre acteurs qui en découlent. *« Pour les viticulteurs, qui parviennent ainsi à se débarrasser de terres sans valeur au prix du terrain constructible, cette opportunité apparaît comme une "manne céleste" ou un "jackpot". Ces transactions ne sont pas le résultat de quelques comportements cupides mais résultent de la crise viticole qui laisse des terres nues et des viticulteurs endettés. [...] Aux éléments matériels des villas qui marquent le "bonheur pavillonnaire" (corniche, frise provençale, terrasse, tonnelle, piscine, fontaine...) se substituent des aménagements qui signifient la protection contre le danger et qui assurent une survie morale. [...] Le silence conservé sur l'ouverture de l'urbanisation résulte de la transaction entre ces trois protagonistes (anciens propriétaires, nouveaux occupants, responsables municipaux ou administratifs) qui ont trouvé par le passé un intérêt mutuel à la conversion des vignes en villas »* (Langumier J., 2007).

Nous abordons les enjeux liés au territoire dans la partie 3 de ce travail de recherche. Néanmoins, il est essentiel d'y faire référence ici et d'en soulever l'aspect tangent avec la culture du risque. L'existence de celle-ci sur un territoire n'influence-t-elle pas les décisions établies par les élus locaux ? Les décideurs publics ne doivent-ils pas intégrer la présence d'une culture du risque sur leur territoire ? Les décisions d'urbanisation sur un territoire, outre l'impact économique sur celui-ci, assujettissent les citoyens à une modification de leur cadre de vie et de leur environnement. Poser le filtre de "la culture du risque" sur le processus décisionnaire permettrait-il une pertinence et une adaptation de la prise de décision à son environnement global ?

Nous venons de pointer la présence de nombreuses limites à l'existant dans le processus de gestion des connaissances dans l'élaboration du PPRI/Sm. Ce processus administratif est nourri par des systèmes d'information. L'efficacité de ces derniers pourra influencer sur le résultat final du processus. En effet, la qualité de la connaissance et de l'information sera déterminante dans la prise de décision.

Notre recherche-action, appuyée par les entretiens semi-directifs, nous amène à proposer un outil non utilisé ou faiblement utilisé dans la gestion des risques et qui serait susceptible d'apporter une aide à la prise de décision locale. Cet outil est le système de veille informationnelle.

### 3.4. La veille informationnelle, outil de gestion de la connaissance au service de la prise de décision

Le développement de l'environnement et la complexité des phénomènes climatiques dynamisent la donne des enjeux et de la vulnérabilité territoriale. Le besoin d'informations actualisées et fiables est au cœur du processus de prise de décision. Dans la globalité des systèmes d'information à la disposition du secteur public, l'étude de l'influence des structures de veille sur la prise de décision est une approche peu décrite. En ce qui nous concerne, nous constatons que la veille informationnelle dans la gestion des risques n'est pas un outil actuellement implanté sur notre terrain.

*« [...] C'est déconnecté quasi de la réalité la prévention. [...] Tandis que la veille, il y a quand même une connexion à la réalité, une surveillance, un capteur, une alerte, une veille, une astreinte, enfin, un clignotant qui s'allume. Moi, je n'ai pas de clignotant qui s'allume [...] C'est vrai que quand il y a une inondation ça va nous confirmer nos données. »* (Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

Premièrement, nous aborderons les systèmes de gestion de la connaissance dans les systèmes de veille d'information et son rôle d'outil d'aide à la prise de décision.

Deuxièmement, nous analyserons les aspects de la veille d'information permettant au décideur public en gestion des risques d'optimiser le processus de prise de décision concernant un territoire à risque.

Enfin, nous étudierons la formalisation d'un processus de veille informationnelle instauré à partir de la recherche-action menée.

#### 3.4.1. La gestion de la connaissance en appui à la prise de décision

Notre étude a posé ses bases sur les concepts de gestion de la connaissance comme aide à la prise de décision dans la gestion des risques. Les systèmes de veille peuvent être englobés dans les outils disponibles. Nous approchons, par conséquent, cette notion avec l'objectif de l'adapter à notre terrain. Ce choix est réalisé à partir des problématiques citées par les parties prenantes concernant les systèmes de connaissances actuellement utilisés dans l'élaboration du PPRI/Sm.

En lien avec nos résultats, nous constatons que certaines parties prenantes évoquent le manque de connaissance du territoire et de retour d'expérience dans les documents établis par l'Etat.

Or, lorsque Amabile S. (1999) décrit les systèmes de veille, il propose, en mobilisant le concept de rationalité limitée de Simon H.A., de les « *repenser en termes de gestion de l'attention dès lors que l'on reconnaît que l'attention humaine est une ressource plus rare que l'information* ».

La veille en gestion des risques pourrait aussi s'appuyer sur les connaissances des populations vivant sur le territoire, afin de faire des retours d'expérience validés par la boucle d'apprentissage de la connaissance et les typologies des modes de création de savoirs (Nonaka I., Takeuchi H., 1995).

De plus, la notion de processus proactif du système de veille de Lesca H. permet de rappeler l'importance de l'anticipation, identifiée comme "centrale" par Gilard O. et Gendreau N. (1998). En effet, leurs études concluent que l'aménagement du territoire se fait dans le but curatif, après l'incident, alors même qu'il devrait être envisagé dans un objectif de prévention. Etre proactif en

termes de gestion des risques est pourtant la volonté des élus locaux qui ont le désir de développer une culture du risque (cf. la Partie 2, Chapitre 3) et une gestion du risque optimale.

Nous abordons dans la dernière partie (3.4.3.) l'intégration, au processus de gestion des risques, des documents exogènes et endogènes à la commune, des documents mixtes de concertation, mais aussi des documents répertoriant les contraintes et les demandes économiques, environnementales et sociétales. La mobilisation des multiples sources d'informations sera indispensable pour une aide à la prise de décision (Smircich L., Stubbart C., 1985).

Cette dernière a été envisagée dans notre étude de la littérature comme un objectif pour les outils de gestion de la connaissance et, par conséquent, pour les structures de veille.

La veille informationnelle est perçue comme le "radar de l'entreprise", c'est l'outil de prédilection pour exercer de "l'intelligence économique" définie par Hermel L. (2007) comme étant l'action de « *fournir la bonne information, au bon moment, à la bonne personne pour lui permettre de prendre la bonne décision, de bien agir et idéalement de faire évoluer son environnement dans le bon sens* ».

Le but est d'ouvrir des opportunités et de réduire les risques liés à l'incertitude.

Le système, ici étudié, répond à ce cadre de complexité. En effet, les relations Hommes - Hommes (conflits d'acteurs et d'usages) et Hommes - Nature (l'homme aime la nature mais s'en éloigne, l'homme n'admet plus ces catastrophes...) sont très dynamiques, et modifient sans cesse le processus de prise de décision. Par ailleurs, l'évolution de l'environnement telle que les bouleversements apportés par le changement climatique, a des conséquences sur les événements encore difficiles à apprécier.

Dans ce contexte, un outil de veille informationnelle s'avérerait stratégique pour le décideur public lors de sa prise de décision.

### **3.4.2. La veille Informationnelle : accès à la connaissance pour la prise de décision publique**

Après avoir abordé les concepts de données, informations et connaissances et de gestion de la connaissance et de l'information (Chapitre 2, Partie 1) ainsi que les grands axes des théories sur les processus de prise de décision (Chapitre 3, Partie 1), nous souhaitons éclairer notre recherche par la proposition d'un système de veille stratégique en gestion des risques comme outils d'aide à la décision.

L'étude de la littérature de la gestion de la connaissance envisage différents outils permettant de faire évoluer les connaissances.

Parmi ceux disponibles dans les organisations, nous souhaiterions nous concentrer plus particulièrement sur les "structures de veilles". Celles-ci ont fait l'objet de nombreuses recherches, néanmoins nous attirons l'attention plus particulièrement sur la définition de la « *veille Anticipative Stratégique - Intelligence Collective* » de Lesca H. (1994, 2003).

C'est « *le processus collectif, proactif et continu par lequel les membres de l'entreprise traquent (perçoivent et choisissent), de façon volontariste, et utilisent des informations pertinentes concernant leur environnement extérieur et les changements pouvant s'y produire (y compris les ruptures) dans le but de créer des opportunités d'affaires, d'innover, de s'adapter à l'évolution de l'environnement,*

*d'éviter les surprises stratégiques désagréables, de réduire les risques et l'incertitude en général ». Ainsi, « le processus volontariste par lequel l'entreprise (ou une partie de celle-ci) traque et assimile des informations à caractère anticipatif concernant les changements de son environnement socio-économique, dans le but de se créer des opportunités d'affaires, de réduire des risques liés à l'incertitude, et d'agir vite et au bon moment. Parmi les informations figurent les signes d'alerte précoce » (Lesca H., Castagnos J.C., 2000).*

Le choix de cette définition pour l'étude de la veille dans le secteur public s'appuie sur l'utilisation de plusieurs termes semblant convenir à ce secteur. En effet, il n'existe pas à proprement parler de définition de cet outil spécifique à l'administration. Cependant, celle de Lesca H., dont l'objectif est « *de permettre d'agir rapidement, au bon moment et aux moindres coûts, et cela en utilisant l'Intelligence Collective d'entreprise* » s'applique au processus faisant intervenir de multiples parties prenantes ainsi qu'aux phénomènes en constante évolution tels que le risque.

Depuis Aguilar F.J. (1967) et Ansoff H.I. (1975), Amabile S. (1999) corrobore les études effectuées auparavant en présentant les activités de veille comme « *un ensemble d'outils, de techniques et de pratiques permettant de comprendre un environnement, composé de multiples dimensions, afin d'agir* ».

L'objectif de la Veille Anticipative Stratégique est de fournir aux décideurs des informations utiles dans une situation d'incertitudes et de les assister dans le processus de décision (Reix R., 2000).

Ce rôle de support à la prise de décision se retrouve dans les écrits de Le Moigne J.-L. (1979), pour lequel « *la veille stratégique consiste à décider de l'information susceptible de donner naissance ensuite à une éventuelle décision, et non d'informer la décision déjà formulée* ».

Le Moigne J.-L. est rejoint en cela par Janissek-Muniz R., Lesca H. et Freitas H. (2006) qui définissent la VAS-IC comme un « *système d'aide à la décision* » ou d'un « *système d'information "à l'envers"* ».

Les caractéristiques de ces structures de veille nous intéressant dans ces propos sont l'importance du verbatim "*stratégique*" qui, appliqué à une décision, « *signifie que cette décision n'est pas répétitive* ». La prise en compte de l'environnement de cette prise de décision et de ses conséquences sur celui-ci donne des caractéristiques plus spécifiques à ce processus. En effet, une décision stratégique est « *susceptible d'entraîner de lourdes conséquences pouvant remettre en cause la pérennité de l'entreprise* » notamment lorsque « *cette décision est prise en situation d'incertitude* ». Ces distinctions permettent de décrire le rôle des systèmes de veille informationnelle « *VAS-IC* », qui est principalement « *de fournir aux décideurs des informations utiles dans ce genre de situation* ».

Nous soulignons par ailleurs l'importance de l'information anticipative qui est « *une information dont notre interprétation nous laisse penser qu'il pourrait se produire, dans notre environnement, un évènement pouvant avoir une importance significative pour notre entreprise* » (Lesca H., 1994, 2003).

Ce système de veille se veut être un processus faisant référence à « *une démarche Proactive ou Volontariste* ». Dans ce cadre, les individus sont donc sensés aller au devant des informations, montrer des signes de curiosité active, de volontarisme, et anticiper sur les actions. Dans ce processus, l'individu ou le groupe d'individus est acteur et non passif.

Enfin, ce concept sollicite la notion d'"*Intelligence Collective*". Lesca H. (1994) définit cette notion comme étant « *l'intelligence d'un groupe d'individus, lorsque les signes observés dans l'environnement, leur sélection et leur mise en relation pour la création de sens sont l'objet d'un*

*travail collectif à l'occasion duquel les membres du groupe sont en communication et en interaction sous toutes formes appropriées, dans le respect de certaines règles de comportement de travail en groupe ».*

Balaz B. et Lesca H. (1992) expliquent ce dispositif par l'intervention humaine et technologique que l'organisation "*braque*" sur ses environnements stratégiques. Ce "*radar de l'entreprise*" (Pearce E.A. et al., 1982 ; Lesca H., 1986) a pour dessein d'alimenter le « *système informationnel, dont le but est de repérer, d'analyser puis de diffuser des informations auprès des acteurs de l'entreprise* » (Lesca N., Caron-Fasan M.-L., 2006).

Ainsi, en retenant l'hypothèse de complexité (Le Moigne J.-L., 1990), il montre que la conception des systèmes de veille ne peut plus être associée à « *l'objectif d'une aide directe à la prise de décision mais plutôt à celui de l'aide à la compréhension et à l'intelligence des situations rencontrées* ».

Cette prise en compte de l'intelligence économique que peut supposer l'utilisation des structures de veille, se recoupe avec les objectifs des structures de gestion de la connaissance, permettant de produire de la connaissance. Les principes de conception des structures de veille, selon Amabile S. (2008), se traduisent en ces termes « *éveiller, partager, inciter, équilibrer* ». Le système d'information de veille est alors perçu comme un système permettant de produire les connaissances afin de comprendre pour agir, et non de prédire les états de l'organisation ou de l'environnement. L'auteur mobilise alors les travaux de Simon H.A. (1945) (*Science of the Artificial*) sur la rationalité limitée, pour décrire la pertinence de l'intervention de l'attention humaine comme une ressource plus rare que l'information. Travaillant plus spécifiquement sur le cas du réseau des mutuelles niortaises<sup>173</sup> (Amabile S., 1999) qui faisaient entre elles de la veille en réseau, il examine le développement d'un système d'information commun permettant de déclencher des "alerteurs". L'originalité de ce genre de dispositif est que la veille soit faite directement par les acteurs clefs en contact avec le terrain, plutôt que par un service ou des responsables dédiés à cette activité préjugant donc des informations dites "pertinentes" pour les décideurs.

Cette approche vise, au-delà de la collaboration, à nourrir la pluralité des perspectives quant à l'interprétation pouvant être faite des signaux d'un environnement perçu comme complexe. Complexité que nous retrouvons dans l'environnement d'un décideur public.

L'approche de Amabile S. (1999) est davantage centrée sur les facteurs psycho-cognitifs rendant le rapport entre l'information et la décision bien plus ambigu et indéterminé que l'approche de Lesca H. (1986) quelque peu descriptive, voire déterministe du processus.

Les systèmes de veille « *doivent supporter une fonction d'aide au repérage et à la navigation de et dans l'information organisationnelle* » (Amabile S., 2008) ce qui met en perspective un enjeu essentiel des systèmes de veille, « *celui de la répartition de l'information, de sa visibilité, de sa traçabilité et de sa communication au sein de l'organisation* ».

Un autre défi que les systèmes de veille doivent relever est donc celui posé par la dualité du couple créativité - cohérence. « *[...] Les systèmes de veille doivent encourager la créativité (voire la divergence) des regards et, dans le même temps, assurer leur coordination, c'est-à-dire leur intégration organisationnelle cohérente* ».

<sup>173</sup> MAAF, MAIF, MACIF, MATMUT.

Les écrits de Amabile S. (2008) rejoignent en cela Chalus-Sauvannet M.-C. (2006) qui propose de « *faire porter les activités de veille stratégique par l'ensemble des acteurs de l'entreprise* ».

Amabile S. (2008) étaye cette thèse en analysant le comportement des acteurs des entreprises. « *Les individus disposant de capacités cognitives limitées, s'intéressent à des portions spécifiques d'un monde qu'ils perçoivent complexe et qu'ils interprètent de façon différenciée* ». Ce même auteur précise « *qu'une simple impulsion stratégique n'est pas toujours suffisante pour soutenir la créativité et, surtout, aboutir à la permanence des pratiques de veille dans le temps* ». Il suggère « *des changements structurels et organisationnels telle une intégration de la veille dans la formulation et la démultiplication de la stratégie sur l'ensemble des lignes hiérarchiques* ».

En effet, Hannon J.M. (1997) avait déjà alerté les organisations en précisant que c'est l'ensemble des "services et/ou niveaux hiérarchiques" d'une entreprise qui doivent devenir plus alertes et ainsi alimenter le processus informationnel par lequel une organisation se met à l'écoute de son environnement pour décider et agir dans la poursuite de ses objectifs (Brouard F., 2002).

Dans le même sens, les recherches de Langumier J. (2008), relatives aux conséquences des inondations de 1999 dans le village de Cuxac dans l'Aude, soutiennent l'importance de la mémoire individuelle et collective dans la gestion des risques d'inondation. Ces recherches abordent l'appropriation locale de la tragédie collective avec une approche ethnologique des inondations, et présentent la mémoire des sinistrés comme un savoir stabilisé qu'il s'agit d'entretenir.

Cette étude sur les liens entre la catastrophe et le territoire interpelle la dimension locale de la tragédie collective, alors que les sciences sociales abordent parfois « *les désastres comme les facteurs de changement extérieurs à la société, déterritorialisés et décontextualisés qui tendent à l'universalité* » (Langumier J., 2008).

Langumier J. fait le constat d'une divergence des opinions selon les parties en cause. Ainsi, pour les habitants, « *les données hydrologiques, les circonstances météorologiques et les éléments techniques apparaissent peu satisfaisants pour expliquer la catastrophe qui ne saurait être acceptée comme naturelle* ».

Alors que pour les techniciens, « *les inondations de 1999 constituent une catastrophe d'une autre nature que le drame vécu par les habitants. Il s'agit de la transgression et de la faillite des règles de constructibilité et d'aménagement au contact de la singularité d'un territoire* ».

L'auteur identifie une logique d'accusation suivant parfois « *les relations complexes qu'entretiennent les services de l'Etat avec les collectivités locales* ».

Dans ce contexte, un élément prédominant semble être la mise en cause des "élus" ainsi que de la "société locale" qui apparaît comme le lieu des "arrangements" qui échappent à la mise en ordre prescrite par le discours du code (Barel Y., 1981).

La modification des relations, entre les acteurs du territoire, est notable lors des catastrophes naturelles, bouleversant ainsi la prise de décision publique en gestion des risques.

### 3.4.3. Le processus de veille informationnelle dans un environnement de gestion des risques

Afin d'appréhender l'environnement de la gestion des risques et de comprendre la mise en œuvre d'un système de veille informationnelle, nous formalisons l'ensemble des documents pouvant être inclus dans le processus de prise de décision en gestion des risques.

Les documents exogènes et endogènes à la commune seront des sources d'informations essentielles pour la compréhension du phénomène étudié et pour visualiser l'évolution du territoire et de l'environnement.

Les documents mixtes de concertation seront des sources de données inter-acteurs. La veille établie sur ces documents permet une comparaison et une analyse des retours d'expériences pouvant être valorisés. Les services de l'Etat réalisent de même une veille ciblée selon leurs services et leurs fonctions. Ainsi, les services de la DDTM<sup>174</sup> (ex-DIREN) se sensibiliseront plus pour la veille juridique afin d'obtenir des retours d'expérience et ne pas reproduire les mêmes erreurs. L'existence d'une veille "automatisée", où les autres partenaires d'Etat transmettent les informations est mise en place. Mais par définition, la veille est un recueil d'informations qui peut être tous azimuts et qui doit permettre une information générale dans son domaine.

*« C'est plutôt de la veille sur les pratiques spécifiques de nos collègues ou de la veille sur les difficultés qu'ils pourraient rencontrer, par exemple, lors d'un contentieux PPR. Ensuite, on a de la veille sur leurs missions de tous les jours. Cette veille a été en partie automatisée, c'est-à-dire qu'ils savent que nous voulons connaître l'état d'avancement du Plan de Prévention des Risques parce qu'en plus on doit en rendre compte auprès du Ministère par le remplissage d'indicateurs donc, en général, quand eux ils prescrivent des PPR et quand ils les approuvent on reçoit les arrêtés préfectoraux de fait, de manière assez automatique.[...] C'est une veille qui n'est pas forcément volontaire.[...] Après effectivement, il y aurait peut-être une veille plus pointue à faire sur les études qui sont menées par les bureaux d'études dans d'autres départements ou dans d'autres régions que la nôtre, mais ça on n'a pas effectivement beaucoup le temps de le faire. » (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)*

Lors des entretiens effectués sur le terrain de recherche, nous questionnons les interviewés afin de savoir s'ils réalisent de la veille informationnelle en matière de gestion des risques. Une certaine forme de veille semble être réalisée dans les services communaux, chaque fonction ou chaque personne est amenée à faire de la veille qui sera reliée à la gestion des risques.

*« On a en principe toujours une veille par rapport à la Météo. [...] La direction des Bâtiments et de la Sécurité Civile interroge la Météo pour parer à la crise. Et, on met en place, par exemple, des actions types, par exemple mettre des batardeaux dans certaines écoles. On a repéré maintenant en fait tous nos points sensibles. On est aussi susceptible de se mettre en pré-alerte vis-à-vis de l'astreinte, et vis-à-vis des équipes si on sait qu'il risque d'y avoir un problème hors heures ouvrables évidemment. Pour les heures ouvrables, ça ne pose pas de soucis particuliers. [...] En matière de surveillance, on devrait avoir PREDICT, qui est donc un organisme privé qui fait des prévisions sur les précipitations de manière plus précise que Météo France. » (DGST, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)*

<sup>174</sup> DDTM : Direction Départementale du Territoire et de la Mer.

*« Oui pour moi la veille est extrêmement importante. Pour mon métier, c'est majeur. Pour faire de l'urbanisme aujourd'hui [...] il faut être en état de veille constant sur des tas de sujets. C'est technique, c'est social, c'est économique, c'est sociologique, c'est environnemental enfin bon voilà. Ça touche des tas de domaines donc c'est vrai que j'essaie de me tenir au maximum informée de l'avancée, enfin des choses qui bougent dans la société dans laquelle on vit pour arriver à comprendre les mouvements en cours, et pouvoir du coup anticiper, et préparer les changements ou, comment dire, ou les accompagner au mieux, les interpréter. Puisqu'on est sous l'anticipation de la préparation, ou de l'accompagnement de projets, forcément pour conduire du projet il faut être le plus en phase possible et puis surtout aussi pour comprendre les échelles, ça me semble aussi très très important. [...] Mais donc pour vous répondre sur l'aspect veille, c'est majeur parce que sinon comment arriver à établir une stratégie du conseil à de la maîtrise d'ouvrage et aux élus notamment sans être en phase avec ou au maximum parce que c'est pas tout, du moins être vigilant sur tout ce qui se passe autour pour aller chercher et éventuellement creuser une information pour pouvoir ajuster. » (DGSA aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)*

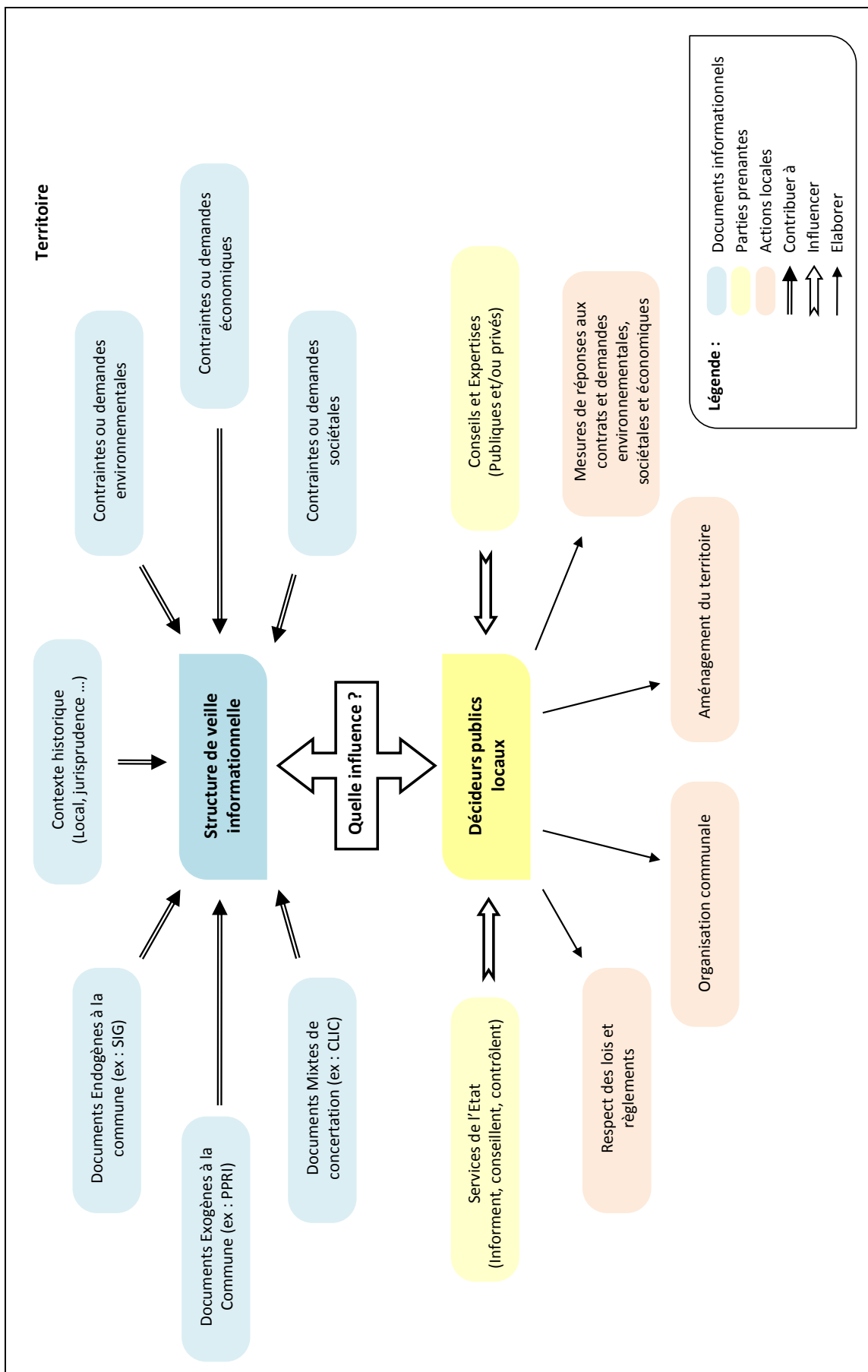
Les éléments de contraintes économiques, environnementales, sociétales sont des éléments ayant des répercussions sur l'élaboration du PPRI/Sm. Ils doivent faire l'objet d'une veille informationnelle constante de la part des institutions publiques intervenant dans le PPRI/Sm.

La réalisation de la Figure 23, ci-dessous (en page 241), nous a permis de visualiser l'intérêt de faire de la veille en matière de gestion des risques. En effet, se tenir informé sur les éléments de gestion des risques est un outil pour le décideur public permettant de mesurer et d'ajuster sa politique territoriale.

Ainsi, nous pouvons identifier des documents endogènes (Plan Communal de Sauvegarde, Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs) ou exogènes (PPRI/Sm, Plan de Prévention des Risques Technologiques, Plan Particulier d'Intervention, Plan d'Opération Interne) à la commune, des documents mixtes de concertation (Comité Local d'Information et de Concertation).



Figure 23 : Processus de veille informationnelle dans la gestion des territoires à risques



Un système de veille en tant qu'outil d'aide à la décision devrait être mis en œuvre pour assister et soutenir le décideur public dans sa prise de décision en gestion des risques.

Certains acteurs locaux interrogés ont clairement exprimé la nécessité d'un tel dispositif.

*« Et non, sur le fait que l'on n'a pas mis en place une veille au sens où vous l'entendez c'est-à-dire on n'a pas mis en place une procédure, qui vise à, c'est-à-dire, réaliser une veille technique, réglementaire et à diffuser surtout le résultat de cette veille. Ça, en revanche, à mon avis, ça me paraît important, ça me paraît important que l'on puisse le mettre en œuvre. Après, c'est toujours pareil, c'est une histoire de temps, de moyens, d'organisation bien souvent d'ailleurs, plus que de moyens et de temps c'est d'organisation. Mais, on n'est pas encore arrivé à ce niveau-là, mais c'est quelque chose que l'on devrait mettre en place. »* (Commandant chef de prévision, SDIS 34 Vailhauqués, 2009)

La systémisation d'un outil de veille pourrait être un appui pour les parties prenantes du risque dans un réseau inter-acteurs pouvant se baser sur une collaboration et une prise de décision communes. La formalisation d'une base de données à l'échelle du bassin versant, nourrie et partagée par l'ensemble des parties prenantes, permettrait le recoupement des données et informations pour une prise de décision adaptée au territoire.

Les nouvelles technologies deviennent des atouts majeurs dans cette problématique. L'impulsion des acteurs locaux, le besoin ressenti d'une collaboration et de la création d'une plateforme d'informations et de connaissances communes au travers d'une structure d'échanges, peuvent devenir autant d'arguments à valoriser et à mettre en œuvre pour la réalisation de documents plus cohérents et plus transversaux.

## **Conclusion du chapitre 3 : Les limites actuelles de l'élaboration du PPRI/Sm**

Ce chapitre aborde les limites en termes de gestion de la connaissance en gestion des risques, limites que nous avons identifiées au cours de la recherche-action ou des entretiens semi-directifs. Nous avons évoqué la problématique de la formalisation des données et des connaissances concernant les risques de submersion marine. La formalisation capitalise des données et les représente selon des normes sémantiques, permettant un dialogue entre les différents acteurs. Elle assure une vision d'ensemble des données et des bases de données à établir, ainsi qu'une intégration des connaissances et des pratiques des parties prenantes du système. La formalisation fait le lien entre le modèle conceptuel et les moyens techniques à développer, notamment en matière de modélisation de l'aléa.

Or, cette formalisation ne semble pas être évidente pour tous les savoirs mobilisables. Ainsi, nous avons soulevé l'intérêt porté aux savoirs vernaculaires issus de la population résidant sur le territoire à risques. Malgré la considération et l'attention portées à ces savoirs, les acteurs locaux éprouvent une grande réticence quant à leur utilisation. Les problèmes de recueil, de formalisation, de vérification et d'actualisation présentent des limites à leur intégration. Pour autant, chaque partie prenante leur attribue une importance et une valorisation non négligeable.

En parallèle, nous avons fait état d'une nouvelle catégorisation de connaissances que nous dénommons les "savoirs administratifs". Issus des connaissances des fonctionnaires de terrain, ils semblent acquérir une légitimité malgré leur caractéristique "hybride". Il faut généralement les extraire de l'expérience, mais ils pourraient, parfois, être formalisés par des procédures établies en temps réel pour maximiser la mémoire. Néanmoins, la fiabilité et la validité des informations véhiculées par ces savoirs peuvent s'avérer être des limites à leur utilisation dans la prise de décision.

Par la suite, nous avons abordé les liens entre gestion de la connaissance et processus de prise de décision. Nous avons déterminé, alors, ce qu'est une information pertinente pour un décideur public. Selon les caractéristiques attribuées par les parties prenantes, nous concluons que le décideur public a besoin d'une information cohérente, précise et commune à tous les acteurs pour optimiser sa prise de décision. Nonobstant, dans la gestion des risques de submersion marine, les lacunes identifiées sont la divergence et l'hétérogénéité des informations. En effet, les résultats de cette recherche, étayés par le déroulement des processus de prise de décision publique suite à la tempête "Xynthia", montrent que la complexité de l'environnement et du phénomène en cause engendre une asymétrie de l'information. Le décideur public se trouve alors confronté à des difficultés majeures de compréhension impactant sa prise de décision.

Ensuite, cette divergence de l'information et, de fait, de la connaissance, semble avoir des conséquences sur la "culture du risque" de ces territoires.

La "mémoire du risque" et la "prise de conscience" de la part de la population devraient modifier le comportement (par l'acceptabilité) et les décisions prises sur le territoire. Or, il semblerait que la culture du risque n'existe pas sur notre territoire de recherche. L'incertitude liée au phénomène de submersion marine se noie dans la divergence de l'information scientifique à ce sujet. La mémoire du risque, faiblement développée, et l'absence de catastrophes récentes liées à la submersion marine ne sont pas en faveur des autorités publiques pour instaurer une culture du risque.

En effet, le développement et l'incrémentation d'une culture du risque auprès de la population sont plus aisés lorsqu'un territoire a récemment subi une catastrophe. Ceci devient plus conflictuel et antagonique si aucun épisode dramatique n'est survenu dernièrement, et que les connaissances incertaines n'apportent pas la certitude nécessaire pour faire accepter la situation à une population exigeante et incommodée par cette nouvelle réglementation.

Enfin, suite à l'identification des limites de la gestion de la connaissance dans l'élaboration du PPRI/Sm, nous avons proposé l'utilisation des systèmes de veille informationnelle dans la gestion des risques. Cette application ne semble pas avoir été envisagée en théorie. Nonobstant, cette méthode de veille d'information sur les risques territoriaux apporterait une structuration de la connaissance pouvant être transmise à l'ensemble des parties prenantes.

## Synthèse de la Partie 2 : De la gestion de la connaissance à ses limites pour l'élaboration du PPRI/Sm

Les outils de gestion de la connaissance se proposent d'améliorer l'efficacité organisationnelle.

L'être humain s'aperçoit que, s'il est en quête d'information depuis deux ou trois décennies, ce n'est pas pour l'information en soi, mais pour la connaissance qu'elle peut apporter. La valeur ajoutée intrinsèque de ce qu'on appelait naïvement dans nos métiers "la bonne information au bon moment", c'est sa richesse de sens pour son usager. Elle le fait progresser dans son intelligence de l'environnement et donc dans son efficacité.

Nous avons abordé dans la partie 1 de cette recherche, la difficulté des scientifiques à valider un modèle et à obtenir une modélisation scientifique efficiente pour permettre un consensus sur les paramètres de la submersion marine. Néanmoins, malgré cette incertitude, les services de l'Etat établissent un document avec des cotes de hauteur d'eau et des normes idoines. Au vu de ces éléments, il nous semble légitime de nous interroger sur les données, les informations et les connaissances utilisées pour établir le PPRI/Sm du Bassin de Thau.

Ainsi, dans la partie 2 qui nous occupe ici, nous étudions les notions de la gestion de la connaissance afin de ne pas commettre d'erreurs d'interprétation conceptuelle. Par ailleurs, nous abordons la hiérarchisation des notions de données, informations, connaissances et savoirs afin d'en comprendre les liens et les imbrications. La vulgarisation de ces termes nous amène à conclure à une altération sémantique de ces derniers.

Ces bases posées, nous élaborons à partir des rendus de la recherche-action une synthèse de la gestion de la connaissance actuelle dans la gestion des risques. Cette vision globale nous permet de nous recentrer sur la gestion de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau. Ainsi, nous analysons le contenu des entretiens et procédons à une étude qualitative itérative (théorique/empirique) afin d'identifier les catégories de connaissances utilisées actuellement, et par la suite les catégories de connaissances souhaitées dans l'élaboration de ce document urbanistique. La comparaison apporte des éléments d'analyse à la problématique de non-acceptation de ce document par les parties prenantes locales. Bien que l'importance des données soit soulevée dans les deux analyses, nous constatons des divergences dans la gestion des connaissances entre les faits et les souhaits en ce qui concerne notamment l'intégration de connaissances tacites.

Enfin dans un dernier chapitre, nous abordons les limites mises en évidence par les résultats des analyses.

Premièrement, les savoirs "vernaculaires" et "administratifs", dont nous définissons les caractéristiques, semblent présenter un intérêt fondamental pour les parties prenantes du risque, malgré les difficultés rencontrées pour les formaliser, les vérifier et les intégrer. Deuxièmement, nous distinguons des limites autour de la divergence de l'information concernant le phénomène de submersion marine. La gestion de la connaissance s'impose comme un outil d'aide au processus de prise de décision. La pertinence, caractérisée par cette recherche, de l'information en gestion des risques influera sur le décideur local. Or, dans un contexte informationnel instable, comme celui de la connaissance émergente sur le risque de submersion marine, l'acteur local est soumis à des informations contradictoires et dispersées, ce qui peut s'avérer difficile lors des prises de décision. Troisièmement, nous envisageons les notions d'information et de connaissance comme base d'une culture du risque, inexistante à ce jour sur le territoire du Bassin de Thau. Aussi, nous détaillons les paramètres de la culture du risque au travers de la mémoire, de la conscience et de l'acceptabilité du risque, afin d'apporter des pistes de réflexion quant aux contraintes sur l'élaboration du PPRI/Sm soulevées par les parties prenantes.

Les éléments abordés dans ces deux premières parties nous amènent vers l'organisation et les jeux stratégiques des parties prenantes locales autour du processus du Plan de Prévention des Risques Naturels.

# Partie 3

## Organisation(s) territoriale(s), acteurs et gestion de la connaissance autour de l'élaboration du PPRI/Sm

*« Beaucoup de réflexions et non beaucoup de connaissances, voilà à quoi il faut tendre. »*

Démocrite  
Cité dans *Les Penseurs grecs avant Socrate*

Introduction générale

Partie 1 : Thèmes spécifiques aux risques et méthodologie de recherche

Partie 2 : De la gestion de la connaissance à ses limites pour l'élaboration du PPRI/Sm

**Partie 3 : Organisation(s) territoriale(s), acteurs et gestion de la connaissance autour de l'élaboration du PPRI/Sm**

**Chapitre 1 : Processus administratifs**

**Chapitre 2 : PPRI/Sm : un outil territorialisé et controversé dans la gestion locale des risques**

**Chapitre 3 : La mise en œuvre d'une concertation aménagée dans la gestion des risques**

Conclusion générale



## Introduction

La première partie de ce travail a introduit les éléments de compréhension sur le phénomène de risque, et en particulier, sur la submersion marine, ainsi que les caractéristiques de la méthodologie de recherche utilisée.

La deuxième partie, nous a permis d'examiner la gestion de la connaissance utilisée pour l'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau. Grâce à une comparaison avec les connaissances souhaitées par les parties prenantes dans l'élaboration du PPRI/Sm, nous avons déterminé les limites actuelles de conception d'un document d'urbanisme. La gestion de la connaissance est un élément essentiel à la prise de décision dans la gestion des risques et à la création de documents réglementaires.

En matière de risque, l'Etat régalien « *demande des politiques publiques manifestant une excellence peu commune. Des activités anticipatrices face aux aléas, robustes pour répondre aux évolutions, agiles au contact des imprévus, durables pour entretenir des actions à long terme. Bien gouverner ne promet pas ipso facto la réussite. Les activités régaliennes fournissent des produits intermédiaires de réalisations - des plans de prévention des risques - susceptibles de produire des conséquences, des résultats - l'absence de dommages - mais qui dépendent souvent de contingences physiques ou sociales au-delà du contrôle de l'Etat* » (Padioleau J.-G., 2003).

Mais, comment cette gestion des risques s'intègre t'elle dans la gestion du territoire et dans ses projets d'aménagement local ?

La gestion du développement territorial est un véritable enjeu pour les autorités côtières locales. Selon les objectifs stratégiques, les acteurs publics adoptent des approches différentes de gestion intégrée des zones côtières pour maîtriser le développement dans les zones sensibles à la submersion marine. Ainsi, les intérêts des parties prenantes en présence, vis-à-vis du processus administratif du PPRI/Sm peuvent être divergents. L'implication des acteurs politiques et les différentes échelles de responsabilités dans le domaine des risques, semblent provoquer un impact important sur la prise de décision finale.

Dans cette partie, nous envisageons de comprendre en quoi le processus PPRI/Sm, en apparence technique, peut se transformer en un problème politique avec une instrumentalisation des données. Nous ne sommes pas ici dans un problème technique de gestion des données, mais plutôt dans un système politique qui s'appuie sur des données, les transforme et les utilise dans l'objectif de gérer des risques. Or, ces derniers se caractérisent par des données incertaines et un système de connaissances complexes. Comment, alors, le processus de décision s'élabore t'il, confronté à des incertitudes et à des situations complexes ? Quels sont les effets sur la gestion de la connaissance dans ce domaine ?

Nous avons évoqué le système de gestion de la connaissance comme essentiel à l'élaboration du PPRI/Sm. L'identification des données, des informations et des connaissances utilisées et souhaitées par les parties prenantes du risque dans l'élaboration du PPRI/Sm nous a amené à évoquer des limites pouvant engendrer des blocages de ce processus.

La formalisation des données, des normes sémantiques différentes et des connaissances des différentes parties prenantes, pourrait s'avérer être une solution envisageable pour résoudre les difficultés rencontrées dans ce processus. Cette formalisation permettrait une vision d'ensemble des données et des bases de données à établir, en intégrant les connaissances et les pratiques des parties prenantes du système. L'idée est ici de faire le lien entre le modèle conceptuel et les moyens techniques à développer, notamment en matière de modélisation de l'aléa.

L'usage couplé, des systèmes d'information et des techniques d'observation satellitaire, associe les systèmes de gestion de bases de données environnementales et leur représentation spatiale, par le biais de modèles mathématiques et/ou statistiques de simulation (Garnieri F., Garbolino E., 2004). Le rôle de l'information spatiale et la possibilité pour les chercheurs, les décideurs et les citoyens d'accéder à une information, se structurent progressivement selon les besoins de chacun, facilités par le recours aux technologies de l'Internet.

L'information est un élément majeur dans la prise de décision. Ainsi, selon Forrester J.W. (1961), la décision est « *le processus par lequel l'information est transformée en action* ».

Par conséquent, afin de répondre aux objectifs de cette partie, nous envisageons d'étudier l'organisation territoriale et les jeux d'acteurs qui s'effectuent autour de l'élaboration du PPRI/Sm. Pour cela, nous procéderons à une analyse catégorielle selon la méthode annoncée dans la partie 2 de cette recherche afin de déterminer les enjeux juridiques, économiques, sociaux, politiques et environnementaux auxquels sont confrontées les parties prenantes de la gestion des risques territoriaux.

A partir de la recherche-action et des 37 entretiens semi-directifs, nous établissons un codage des catégories principales et émergentes qui sont représentées dans les tableaux ci-après (cf. le Tableau 50, en page 251 ; le Tableau 51, en page 253 ; le Tableau 52, en page 253 ; le Tableau 53, en page 254 ; le Tableau 54, en page 255 et le Tableau 55, en page 256).

Tableau 50 : Définitions des catégories principales des enjeux

| Catégories principales d'enjeux | Signification de la catégorie principale  | Définitions  |
|---------------------------------|---|--|
| <b>Enjeux Juridiques</b>        | Enjeux qui relèvent d'un ensemble de règles et de normes générales et impersonnelles qui attribuent prérogatives et droits aux personnes et aux biens. Enjeux qui règlent le statut des biens et des personnes ainsi que les rapports que les personnes publiques ou privées entretiennent. | « Juridique qui relève du droit » (Larousse)<br>« Le Droit, est l'ensemble des dispositions interprétatives ou directives qui à un moment et dans un Etat déterminés, règlent le statut des personnes et des biens, ainsi que les rapports que les personnes publiques ou privées entretiennent. » (Dictionnaire droit privé de Serge Braudo)<br>« Le <b>droit</b> est l'ensemble des règles et normes générales et impersonnelles qui attribuent prérogatives et droits aux personnes, et qui sont susceptibles d'une exécution contrainte institutionnalisée, notamment par l'intervention de la puissance publique, c'est-à-dire de l'État. » (Larousse)  |
| <b>Enjeux Economiques</b>       | Les enjeux économiques sont liés au système général dans lequel vit une collectivité. Liés à l'ensemble des activités d'une collectivité humaine relatives à la production, à la distribution et à la consommation de richesses.  | « L'économie, c'est l'art de gérer sagement une maison, un ménage, d'administrer un bien. C'est l'art d'administrer un bien, une entreprise par une gestion prudente et sage afin d'obtenir le meilleur rendement en utilisant les moindres ressources. C'est l'ensemble de ce qui concerne la production, la répartition et la consommation des richesses et de l'activité que les hommes vivant en société déploient à cet effet. Système général dans lequel vit une collectivité, une nation. » (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales)<br>« Ensemble des activités d'une collectivité humaine relatives à la production, à la distribution et à la consommation des richesses. » (Larousse) |
| <b>Enjeux Sociaux</b>           | Les enjeux sociaux concernent la vie en société, l'ordre social. Ils sont relatifs aux rapports entre les différentes classes d'une société et l'ordre social.  | « Qui concerne la vie en société, qui vit en société, qui a pour objectif l'amélioration des conditions de vie, relatif au monde du travail et aux rapports entre les différentes classes d'une société. » (Larousse)<br>« Qui concerne la société. L'ordre social. La vie sociale. Les institutions sociales. Les rapports sociaux. La question sociale. » (Dictionnaire de l'Académie française)   |

| Catégories principales d'enjeux | Signification de la catégorie principale   | Définitions  |
|---------------------------------|--|--|
| <b>Enjeux Politiques</b>        | Les enjeux politiques concernent la manière de gouverner, de gérer et d'organiser le pouvoir sur un territoire donné. Concernent les affaires publiques et la relation aux affaires publiques. | « Ensemble des options prises collectivement ou individuellement par les gouvernants d'un État dans quelque domaine que s'exerce leur autorité (domaine législatif, économique ou social, relations extérieures), relatif à l'organisation du pouvoir dans l'État, à son exercice, relatif à une conception particulière du gouvernement, des affaires publiques, relatif à ceux qui détiennent ou qui veulent détenir le pouvoir dans l'État, l'exercer. » (Larousse)<br>« L'art de conduire les affaires de l'État, science et pratique du gouvernement de l'État. Étude, connaissance des phénomènes relatifs à la conduite des affaires de l'État. Conception ou théorie concernant la conduite des affaires de l'État. Ensemble des affaires publiques, domaine d'action relatif à la conduite des affaires de l'État.» (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales) |
| <b>Enjeux Environnementaux</b>  | Les enjeux environnementaux concernent l'ensemble des conditions naturelles, et techniques et des circonstances dans lesquelles se produit un évènement, se situe une action.                  | « Ensemble des éléments et des phénomènes physiques qui environnent un organisme vivant, se trouvent autour de lui. Ensemble des conditions matérielles et des personnes qui environnent un être humain, qui se trouvent autour de lui.» (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales)<br>« Ensemble des circonstances dans lesquelles se produit un évènement, se situe une action. Atmosphère, ambiance, climat dans lequel on se trouve. Ensemble des éléments objectifs (connaissance du risque, techniques disponibles, etc.) et subjectifs (préservation du milieu naturel, qualité de la nature, etc.) constituant le cadre de vie d'un individu. » (Larousse)  |

Tableau 51 : Définitions des catégories. Catégorie principale : les enjeux juridiques

| Catégorie principale d'enjeux | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) | Signification des sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré   |
|-------------------------------|---|--|---|
| Enjeux Juridiques             | Responsabilités individuelles / collectives           | Responsabilité du maire                                | Responsabilisation du maire.  |
|                               |   | Responsabilité de l'Etat                               | Responsabilisation du décideur Etatique (Préfet, ...)   |
|                               |   | Responsabilité du citoyen                              | Responsabilisation de l'individu citoyen.   |
|                               | Les actes   | Principe de précaution                                 | Activation du principe de précaution.   |
|                               |   | Respect des lois                                       | Mise en pratique de la législation en vigueur.  |
|                               |   | Normes réglementaires                                  | Règles et critères techniques légiférés sur le risque.  |
|                               |   | Documents urbanistiques                                | Impacts sur les documents locaux d'urbanisme (PLU, POS, SCOT, SAGE...).   |
|                               | Nébuleuse juridique                                   | Ambiguïté causale                                      | Interprétations des buts de l'action, des problèmes à résoudre et des moyens pour y parvenir.                                   |
|                               |   | Evolution de la réglementation urbanistique            | Modifications répétées et successives des règles urbanistiques et des prises de décision à l'initiative des services de l'Etat. |
|                               |   | Contentieux sur les décisions                          | Conflits et litiges entre les citoyens et les décisionnaires.   |

Tableau 52 : Définitions des catégories. Catégorie principale : les enjeux économiques

| Catégorie principale d'enjeux | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) | Signification des sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré                                      |
|-------------------------------|---|--|--|
| Enjeux Economiques            | Au niveau local                                       | Valeur du foncier                                      | Evolution des prix des biens fonds.  |
|                               |   | Impact sur le logement                                 | Création et développement de l'habitat.  |
|                               |   | Continuité du développement économique                 | Développement des tissus économiques locaux (activités, travail, tourisme, conchyliculture, ...) |
|                               | Considérations financières                            | Capacité budgétaire                                    | Dépenses publiques pour les préemptions, et autres mesures nécessaires.                          |
|                               |   | Financement des mesures urbanistiques                  | Financement des mesures sur le bâti existant pour cause de risque probable. Qui paye ?           |
|                               |   | Indemnisation des dégâts par l'assurance               | Compensation financière de pertes liées à la concrétisation du risque.                           |
|                               |   | Gestion globale des coûts sur les mesures              | Arbitrage financier au niveau intercommunal. Quelles priorités en matière de financement.        |

**Tableau 53 : Définitions des catégories. Catégorie principale : les enjeux sociaux**

| Catégorie principale d'enjeux | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)         | Signification des sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré  |
|-------------------------------|---|--|--|
| <b>Enjeux Sociaux</b>         | Caractéristiques sociétales                           | <b>Caractéristiques démographiques</b>                         | Population vieillissante, retraités, chômeurs, précarité, défavorisés...   |
|                               |   | <b>Flux migratoires</b>  | Nouveaux arrivants dans la région très attractive, déplacement de la population qui ne connaît pas cette région. |
|                               |   | <b>Préoccupations intergénérationnelles</b>                    | Remise en cause de l'héritage transmis entre les générations au niveau de la problématique environnementale.     |
|                               | Principes éthiques                                    | <b>Equité</b>  | Equité dans les décisions et leurs effets.   |
|                               |   | <b>Solidarité face aux risques</b>                             | Solidarité des territoires et des populations face au risque.  |
|                               | Culture du risque                                     | <b>Prise de conscience collective / individuelle du risque</b> | Compréhension et réalisation des risques existants.  |
|                               |   | <b>Niveau d'information sur le risque</b>                      | Le risque est-il connu, mesuré ? Niveau d'information pour le décideur et pour la population.                    |
|                               |   | <b>Temporalité du risque</b>                                   | Evolution temporelle et fréquence d'apparition du risque : aléatoire, cyclique, permanent...                     |
|                               |   | <b>Acceptabilité du risque</b>                                 | Caractère acceptable du niveau de risque, capacité des populations à l'accepter.                                 |
|                               |   | <b>Education face aux risques</b>                              | Transmission de la connaissance du dire du risque.   |
|                               |   | <b>Histoire locale</b>   | Récit des événements relatifs aux peuples du territoire local.   |

**Tableau 54 : Définitions des catégories. Catégorie principale : les enjeux politiques**

| Catégorie principale d'enjeux | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) | Signification des sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré   |
|-------------------------------|---|--|---|
| <b>Enjeux Politiques</b>      | Gouvernance globale                                   | <b>La gestion a-politique des risques</b>              | La non-intervention de la politique dans les risques.   |
|                               |   | <b>Relations institutionnelles</b>                     | Relations institutionnelles entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales.  |
|                               |   | <b>Jeux politiques</b>                                 | Comportements et habiletés des hommes politiques, stratégies politiques sur le territoire. Liés à l'image, à l'intérêt politique propre qui compose l'intercommunalité, les alliances stratégiques entre décideurs locaux au niveau local. Ce ne sont pas les jeux politiques entre Etat et Collectivités pour lesquels les règles sont identiques. |
|                               |   | <b>Cohérence décisionnaire</b>                         | Organisation logique et harmonieuse des décisions territoriales sur les risques.  |
|                               | Gouvernance locale                                    | <b>Relation à l'électorat</b>                          | Confrontation aux attentes des usagers.   |
|                               |   | <b>Médiatisation du risque</b>                         | Intérêt et couverture médiatique du risque.   |
|                               |   | <b>Gestion territoriale</b>                            | Volonté de décision sur des zonages intégrés.   |
|                               |   | <b>Influence systémique</b>                            | Poids des réseaux politiques, personnels et parties prenantes territoriales (médias, promoteurs, lobbies, ...).   |

**Tableau 55 : Définitions des catégories. Catégorie principale : les enjeux environnementaux**

| Catégorie principale d'enjeux  | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)               | Signification des sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré   |
|--------------------------------|---|--|---|
| <b>Enjeux Environnementaux</b> | Phénomène physique et dynamique environnementale      | <b>Connaissance du risque majeur</b>                                 | Caractéristiques du risque, explications du phénomène...  |
|                                |   | <b>Appui technique interinstitutionnel</b>                           | Capacité de moyens matériels et techniques des autres institutions (services de l'Etat, intercommunalité, région, département...) |
|                                |   | <b>Incertitude du risque</b>   | Conditions aléatoires du risque.  |
|                                |   | <b>Instrumentalisation de la définition et des mesures du risque</b> | Définition du risque, création des normes et des mesures avec des controverses liées à l'incertitude.                             |
|                                | Environnement de la gestion des risques               | <b>Prévention</b>  | Mise en œuvre de démarches préventives.   |
|                                |   | <b>Sécurité et protection</b>  | Mise en œuvre de travaux et de techniques de protection, de mise en sécurité des biens et des personnes.                          |
|                                |   | <b>Organisation sociétale</b>  | Réseaux d'organisation des secours, d'aide et de sauvegarde de la population.   |
|                                |   | <b>Prévision</b>   | Alerte et outils d'alerte pour les risques.   |
|                                |   | <b>Préservation du milieu naturel</b>                                | Conservation et défense de l'environnement naturel.   |
|                                |   | <b>Homme vs Nature</b>   | La place de l'Homme dans la Nature.   |

Suite à ce codage, nous procédons à l'analyse des résultats que nous répertorions dans le Tableau 56, en page 257 (pour la vision détaillée, cf. l'Annexe 13, le Tableau 77 et le Tableau 78, en page 467).

Une analyse, par groupe d'échantillon détaillé (cf. le Tableau 37, et le Tableau 38, en page 161), comme dans les parties antérieures, est effectuée et transmise en Annexe 13 (en page 467 et suivantes), ainsi que les graphiques complémentaires réalisés.



Tableau 56 : Résultats du codage des enjeux

| Catégories principales d'enjeux | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)  | Entretiens | Pourcentage |
|---------------------------------|---|---|------------|-------------|
| Enjeux Juridiques               | Responsabilités individuelles / collectives           | Responsabilité du maire                                 | 35         | 95%         |
|                                 |   | Responsabilité de l'Etat                                | 33         | 89%         |
|                                 |   | Responsabilité du citoyen                               | 20         | 54%         |
|                                 | Les actes   | Principe de précaution                                  | 23         | 62%         |
|                                 |   | Respect des lois  | 24         | 65%         |
|                                 |   | Normes réglementaires                                   | 30         | 81%         |
|                                 |   | Documents urbanistiques                                 | 30         | 81%         |
|                                 | Nébuleuse juridique                                   | Ambiguïté causale                                       | 14         | 38%         |
|                                 |   | Evolution de la réglementation                          | 15         | 41%         |
|                                 |   | Contentieux sur les décisions                           | 7          | 19%         |
| Enjeux Economiques              | Au niveau local                                       | Valeur du foncier                                       | 20         | 54%         |
|                                 |   | Impact sur le logement                                  | 30         | 81%         |
|                                 |   | Continuité du développement économique                  | 32         | 86%         |
|                                 | Considérations financières                            | Capacité budgétaire                                     | 11         | 30%         |
|                                 |   | Financement des mesures urbanistiques                   | 12         | 32%         |
|                                 |   | Indemnisation des dégâts par l'assurance                | 12         | 32%         |
|                                 |   | Gestion globale des coûts sur les mesures               | 12         | 32%         |
| Enjeux Sociaux                  | Caractéristiques sociétales                           | Caractéristiques démographiques                         | 22         | 59%         |
|                                 |   | Flux migratoires  | 20         | 54%         |
|                                 |   | Préoccupations intergénérationnelles                    | 20         | 54%         |
|                                 | Principes éthiques                                    | Equité  | 22         | 59%         |
|                                 |   | Solidarité face aux risques                             | 18         | 49%         |
|                                 | Culture du risque                                     | Prise de conscience collective / individuelle du risque | 30         | 81%         |
|                                 |   | Niveau d'information sur le risque                      | 32         | 86%         |
|                                 |   | Temporalité du risque                                   | 24         | 65%         |
|                                 |   | Acceptabilité du risque                                 | 27         | 73%         |
|                                 |   | Education face au risque                                | 25         | 68%         |
| Histoire locale                 |   | 37  | 100%       |             |
| Enjeux Politiques               | Gouvernance globale                                   | Gestion a-politique des risques                         | 13         | 35%         |
|                                 |   | Relations institutionnelles                             | 26         | 70%         |
|                                 |   | Jeux politiques   | 16         | 43%         |
|                                 |   | Cohésion risques / moyens                               | 12         | 32%         |
|                                 |   | Cohérence décisionnaire                                 | 24         | 65%         |
|                                 | Gouvernance locale                                    | Relation à l'électorat                                  | 21         | 57%         |
|                                 |   | Médiatisation du risque                                 | 16         | 43%         |
|                                 |   | Gestion territoriale                                    | 31         | 84%         |
|                                 |   | Influence systémique                                    | 30         | 81%         |

| Catégories principales d'enjeux | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)        | Entretiens | Pourcentage |
|---------------------------------|---|---|------------|-------------|
| <b>Enjeux Environnementaux</b>  | Phénomène physique et dynamique environnementale      | Connaissance du risque majeur                                 | 37         | 100%        |
|                                 |   | Appui technique interinstitutionnel                           | 17         | 46%         |
|                                 |   | Incertitude du risque   | 28         | 76%         |
|                                 |   | Instrumentalisation de la définition et des mesures du risque | 33         | 89%         |
|                                 | Environnement de la gestion des risques               | Prévention  | 30         | 81%         |
|                                 |   | Sécurité et protection  | 33         | 89%         |
|                                 |   | Organisation sociétale  | 25         | 68%         |
|                                 |   | Prévision   | 17         | 46%         |
|                                 |   | Préservation du milieu naturel                                | 25         | 68%         |
|                                 |   | Homme vs Nature   | 23         | 62%         |

Nous nous appuyons sur l'ensemble de ces résultats au cours de cette partie pour construire nos propos.

Dans un premier temps, nous considérons le processus administratif dans lequel s'intègre le PPRI/Sm, ceci au travers des parties prenantes de la gestion des risques et des jeux d'acteurs qui s'y exercent.

Dans un deuxième temps, nous analysons le PPRI/Sm en tant qu'outil territorialisé et controversé dans la gestion des risques. La méthodologie, la doctrine et les adaptations locales nous permettent d'illustrer le contenu de ce document que nous rapprochons de l'analyse des enjeux locaux.

Enfin, nous prenons en compte l'ensemble de ces éléments pour préconiser des pistes de réflexion pouvant favoriser l'adaptation des processus, la création de consensus au niveau des parties prenantes, et la mise en œuvre d'outils spécifiques.

# Chapitre 1 : Processus administratifs

« Ce n'est point dans l'objet que réside le sens des choses, mais dans la démarche. »

Antoine de Saint-Exupéry  
Extrait de *Citadelle*

Le PPRI/Sm est un document urbanistique dont l'objectif est de réglementer l'aménagement du territoire afin de ne pas en accroître sa vulnérabilité. Est-ce réellement une approche préventive ? La réponse n'est pas si évidente, car malgré sa dénomination, ce plan est souvent établi sur un territoire fortement urbanisé, avec des risques et des enjeux majeurs. Il est parfois prescrit alors même que l'Homme a déjà organisé et aménagé son territoire selon sa volonté et sans réelle prise en compte de l'environnement. Alors que la prévention agit sur la probabilité d'occurrence d'un évènement, la précaution protège la population. Ainsi, le PPRI/Sm peut-il réellement se prévaloir d'un rôle de prévention ? Bien entendu, l'objectif du PPRI/Sm est, à l'origine, la prévention. Mais, ce but de prévention peut être détourné au profit d'autres dimensions de la gestion des risques.

Ainsi, selon les caractéristiques des différentes approches de la gestion des risques (Tiberghien B., 2006, p. 74), le PPRI/Sm s'éloigne de l'approche préventiviste, notamment par le fait que le manque de données fiables crée une incertitude qui bascule le PPRI/Sm dans un cadre plus de précaution que de prévention. Le risque de submersion marine ne nécessite-t-il pas un cadre particulier de gestion ?

Dans sa gestion des risques, l'Etat met en place des réponses institutionnelles de "la sécurisation" dans une "approche sécuritaire" déployant des procédures préventives telles que les Plans de Prévention des Risques, et réparatrices telles que les procédures de gestion de crise. « *L'approche sécuritaire étudie les procédures préventives et réparatrices mises en œuvre pour lutter contre le risque. Cette méthode part donc, de la réponse institutionnelle de la sécurisation. A la suite de Halpérin, nous pouvons rappeler que "l'art politique de gouverner se ramène souvent à la recherche de sécurité", et que, en cela, l'approche sécuritaire constitue la clef de voûte des considérations de risque pour un décideur public* » (Padioleau J.-G., 1999).

Pour Padioleau J.-G. (2003), l'Etat régalien français valorise à l'excès les politiques de sécurité civile en combinant les trois priorités suivantes : l'opérationnel des secours, la gestion des crises et les fournitures d'indemnités.

La nécessité de la sécurité civile n'est pas discutable, elle est indispensable « *mais elle doit accompagner le traitement des causes et des conséquences des modes d'occupation des territoires dans le déclenchement et l'aggravation des aléas* » (Carré C., 2006). Aujourd'hui, l'importance excessive donnée à la sécurité civile (Padioleau J.-G., 2003) ne va pas forcément dans le sens d'une prévention des risques. Cette valorisation est liée aux bénéfices politiques d'une intervention politique très visible et rassurante lors d'une crise et selon laquelle « *la sûreté collective garantit aux citoyens que, entre autres, l'Etat s'engage avec réalisme à couvrir les dangers par des actions préventives, prudentielles et à mettre en œuvre des secours* » (Padioleau J.-G., 2003).

Ainsi, « *la sécurité civile à la française*<sup>175</sup> séduit. L'Etat "prend son pied", décide, interdit, réquisitionne, fait feu de tout bois, plans rouge, blanc... Un tel Etat commandeur joue gros s'il ne peut répondre (ou s'il répond mal) à des crises risquant d'être d'autant plus sévères que la sécurité civile marginalise les actions préventives et prudentielles de sûreté collective... » (Padioleau J.-G., 2003).

Partant de ces réponses institutionnelles, nous avons positionné notre recherche sur le PPRI/Sm qui, dans un dispositif global de gestion des risques, a pour but spécifique la lutte contre les risques et non pas celui de rattraper une situation de crise.

Ainsi, pour en revenir à la gestion des risques de submersion marine, le PPRI/Sm apparaît surtout comme un document de précaution, bien que son intention primaire soit la prévention, objet de l'Etat pour se protéger. Son processus d'élaboration se base, donc, sur une synthèse des informations existantes dans le domaine, processus rendu difficile, en ce qui concerne le risque de submersion marine, à cause de son aspect émergent. En lien avec la gestion des connaissances, se pose la question des interactions entre parties prenantes dans le PPRI/Sm. Malgré le pouvoir de l'Etat et son engouement pour le passage "en force", les acteurs ont des rôles et sont porteurs d'enjeux qui ne doivent pas être négligés.

Dans un premier temps, nous distinguerons par l'approche des parties prenantes les différents acteurs du territoire à risque et leur rôle respectif dans le processus d'élaboration du PPRI/Sm.

Dans un deuxième temps, nous analyserons les jeux d'acteurs au travers des actions des différents protagonistes selon leurs prérogatives et leurs stratégies. Ainsi, nous présenterons leurs enjeux dans l'élaboration du PPRI/Sm et l'impact de la gestion de la connaissance sur ce document urbanistique.

Dans un troisième temps, nous mettrons en exergue les difficultés rencontrées par les parties prenantes au sujet de la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm. Enfin, nous proposerons des modifications du processus de réalisation du PPRI/Sm que nous compléterons plus en détail dans la conclusion générale.

## 1.1. Les parties prenantes au risque : acteurs et influents

Les observations réalisées, pendant la phase initiale de la recherche-action, indiquent que le processus d'élaboration du PPRI/Sm implique plusieurs acteurs locaux et suppose l'intervention et la participation de parties prenantes. Ces dernières peuvent provenir d'institutions différentes, avoir des rôles divers lors de cette démarche de PPRI/Sm, et ainsi prendre part à des jeux d'acteurs distincts sur le territoire à risque.

Une partie prenante est une traduction communément utilisée du terme anglais "stakeholder". Littéralement, si ce terme signifie "détenteur d'enjeu", dans la littérature du domaine, celui-ci peut

<sup>175</sup> « *L'agir régalien à la française navigue par trop à vue, il marche à coups de mesures précipitées, choisies eu égard à leur degré d'exposition politico-médiatique et souvent dispendieuses. Notre Etat traditionnel se grise par avance des opportunités de prouesses héroïques offertes par les situations de crise. Bien mal lui en prend ! Aujourd'hui, et plus encore à l'avenir, les problèmes et les crises de la société du risque lui échappent* » (Padioleau J.-G., 2003).

avoir également comme traduction "partie intéressée" ou "partie concernée", voire "ayant droit". Par souci de cohérence, dans l'ensemble de ce travail, nous utilisons le terme de "partie prenante". De nombreux auteurs se sont employés à définir le terme de "partie prenante". Au même titre que la notion de "gouvernance" ou "*governance*" en anglais, ce concept de parties prenantes, importé du champ anglophone des sciences de gestion, est commenté et repris dans de nombreux articles et livres<sup>176</sup> des sciences sociales et humaines (Donaldson T., Preston L.E., 1995, p. 1).

Ce terme a été, selon Freeman R.E. (1984, p. 31), employé pour la première fois en 1963 lors d'une communication au sein du Stanford Research Institute aux Etats-Unis.

Son invention provient d'une volonté délibérée de référence au terme de "Stockholder" (qui désigne l'actionnaire) afin d'indiquer que d'autres parties ont un intérêt ("*stake*") dans l'entreprise. La théorie des parties prenantes cherche à se substituer à la vision traditionnelle de l'entreprise, dénommée "*Stockholder Theory*", qui postule que les dirigeants ont l'obligation fiduciaire d'agir exclusivement selon les intérêts de leurs actionnaires (Mercier S., 2001).

Dans la définition originelle de Stanford Research institute (1963) à savoir « *ces groupes sans lesquels l'existence de l'organisation serait remise en cause* »<sup>177</sup> (Elias A. et al. 2004), le concept de partie prenante désignait les groupes indispensables à la survie de l'entreprise.

Cette notion est contestée par Ansoff H.I., père de la gestion stratégique de l'entreprise, dans son ouvrage *Corporate strategy* de 1965. Toutefois, dans les années 1970, Taylor, théoricien de la pensée de la planification stratégique en entreprise, prédit la diminution de l'importance des actionnaires et affirme que les entreprises devront tenir compte de toutes leurs parties prenantes pour être financièrement rentables.

Dans la littérature des théories des systèmes, Ackoff Russell (1973) émet que la participation des parties prenantes est nécessaire à la conception de systèmes efficaces et que le soutien et l'interaction entre les "stakeholders" aident à trouver des solutions aux questions sociétales. Les entreprises sont considérées en tant que systèmes ouverts qui font partie de plus vastes réseaux, lesquels à leur tour, influencent le système analysé. Celles-ci ne peuvent donc pas être vues comme des "entités étanches" et complètement indépendantes.

Néanmoins, ce n'est qu'en 1984, que Freeman R.E. (1984), par son ouvrage *Strategic Management : A Stakeholder Approach*, pose les fondements de la théorie telle qu'elle est connue aujourd'hui dans la littérature de gestion stratégique des entreprises.

Les définitions de la notion de "*parties prenantes*" se sont multipliées et peuvent se ranger dans un continuum allant de l'acceptation la plus large à la plus restreinte (Mitchell R.K. et al., 1999, p. 858 ; Martinet A.C., 1984, p. 74). Ainsi, une partie prenante est tout acteur, interne ou externe à une entreprise, concerné par son bon fonctionnement.

La définition la plus mobilisée et ayant le sens le plus large, est celle que propose Freeman R.E. (1984, p. 46) : « *une partie prenante est un individu ou groupe qui peut affecter l'accomplissement des objectifs d'une organisation ou qui est affecté par l'accomplissement des objectifs d'une organisation* » (Traduction utilisée par Callens I., 2000 ; ou par Caroll A.B., Buchholtz A.K., 2000, p. 66).

<sup>176</sup> « *The idea that corporations have stakeholders has now become commonplace in the management literature, both academic and professional. Since the publication of Freeman's landmark book, Strategic Management : A Stakeholder Approach (1984), about a dozen books and more than 100 articles with primary emphasis on the stakeholder concept have appeared.* » (Donaldson T., Preston L.E., 1995)

<sup>177</sup> Traduction: « *Those groups without whose support the organisation would cease to exist* ».

Selon Elias A. et Cavana R. (2000), la théorie classique des parties prenantes prend ses origines dans la survie de la firme, puis s'étend dans quatre grands domaines, qui sont la planification stratégique, la théorie des systèmes, la responsabilité sociétale des entreprises et la théorie des organisations. Une des plus détaillées et explicatives, semblerait être celle de l'organisation Novethic, qui est un centre de ressources et d'expertises sur la responsabilité sociétale des entreprises et l'investissement socialement responsable :

*« Connues en anglais sous le nom de stakeholders, les parties prenantes de l'entreprise regroupent l'ensemble de ceux qui participent à sa vie économique (salariés, clients, fournisseurs, actionnaires), de ceux qui observent l'entreprise (syndicats, organisation non-gouvernementale (ONG)), et de ceux qu'elle influence plus ou moins directement (société civile, collectivité locale...). Les entreprises socialement responsables sont non seulement transparentes envers leurs parties prenantes mais elles veillent aussi à servir l'ensemble de leurs intérêts (ce qu'on appelle en anglais la "stakeholders value"). Elles s'opposent en cela aux entreprises pour qui le rendement à court terme est la seule et unique priorité (en anglais "shareholder value") » (Novethic, 2010)<sup>178</sup>.*

Dans le cadre de notre étude, nous mémorisons et nous nous basons, autant dans la partie théorique que dans la partie empirique sur la définition de Freeman R.E. (1984, p. 46).

La notion de "partie prenante" <sup>179</sup> s'est progressivement élargie aux consommateurs, aux riverains, aux médias, jusqu'à désigner toute personne ou organisation qui a un intérêt légitime dans un projet ou une entité (Bonnafous-Boucher M., Pesqueux Y., 2006).

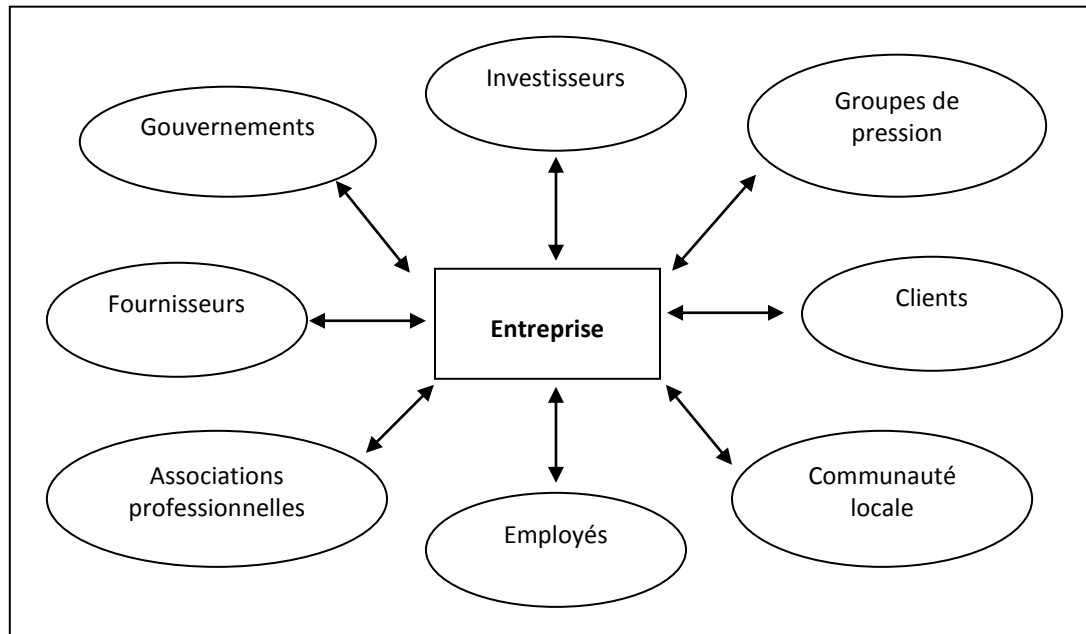
Tout d'abord utilisée dans le monde entrepreneurial, les entreprises citoyennes tentent d'intégrer un maximum de parties prenantes dans leurs projets et n'hésitent pas à associer riverains, associations de protection de l'environnement et représentants publics à la mise en œuvre de nouveaux marchés ou d'une nouvelle implantation d'usine, par exemple.

Dans les dernières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle, la notion de "partie prenante" a évolué pour désigner une personne ou une organisation qui a un intérêt légitime dans un projet ou une entité (Mercier S. 2001, adapté de Donaldson T., Preston L.E., 1995). En ce qui concerne les processus de décision dans les institutions, dont les grandes entreprises, les organismes d'État et les organisations non gouvernementales font parties, le concept est élargi pour inclure quiconque ayant un intérêt dans les actions de l'entité. Ceci comprend non seulement ses distributeurs, ses employés, et ses clients, mais aussi les membres de la commune où ses locaux pourraient affecter l'économie locale ainsi que l'environnement (Donaldson T., Preston L.E., 1995). Dans ce contexte, les "stakeholders" ne sont pas seulement ses directeurs et ses administrateurs siégeant au Conseil d'administration ou de surveillance dans le sens traditionnel du terme. Cette vision peut être schématisée comme dans la Figure 24, ci-dessous (en page 263).

<sup>178</sup> Définition disponible sur <http://www.novethic.fr/novethic/site/guide/glossaire.jsp?firstletter=p>.

<sup>179</sup> « Le concept d'"entreprise citoyenne" connaît des effets de mode au sein des sociétés commerciales et implique une ouverture à l'ensemble de leurs parties prenantes. On parle beaucoup aussi de R.S.E., responsabilité sociétale des entreprises, ou d'E.S.R., entreprises socialement responsables. » (Libaert T., Pierlot J.-M., 2006).

Figure 24 : Les parties prenantes de l'Entreprise



Source : Mercier S., (2001), dans « L'apport de la théorie des parties prenantes au management stratégique : une synthèse de la littérature. », adapté de Donaldson T. et Preston L.E., 1995, p. 69.

Dans cette optique, « l'entreprise est considérée comme un "nœud de contrats", plus ou moins formalisés, entre ces divers "partenaires". Cette approche suppose que l'entreprise satisfasse un certain équilibre entre les intérêts respectifs de ces diverses parties. De même que les diverses parties sont supposées respecter certains intérêts de l'entreprise » (Mercier S., 2001).

Le concept de "stakeholder" a donné lieu à des développements théoriques hétérogènes<sup>180</sup> comme le rappellent Donaldson T. et Preston L.E. (1995).

La littérature sur les parties prenantes est foisonnante comme le montre Cayrol A. (2006) faisant un relevé chronologique et historique des relations liées aux parties prenantes, mais aussi Aggeri F. et Acquier A. (2005), dans leurs travaux sur la Responsabilité Sociale des Entreprises, continuité des théories sur les "stakeholder".

De nombreux travaux (Freeman R.E., 1994, 1999 ; Jones T.M., 1995 ; Donaldson T., 1999 ; Gioia 1999 ; Jones T.M., Wicks A.C., 1999 ; Trevino L.K., Weaver G.R., 1999) ont abordé la question de la nécessité de faire converger ces différentes approches, et de développer une théorie unifiée des parties prenantes sans pour autant parvenir à un consensus.

Parmi cette littérature sur les stakeholders, deux courants majeurs s'opposent sur la façon de faire des classifications : la vision "éthique" et la vision "gestionnaire" (Bazin D., Ballet J., 2004). La première ne suggère aucune hiérarchisation entre les parties prenantes. La seconde, se voulant plus pragmatique, rend compte des réalités décisionnelles des gestionnaires.

<sup>180</sup> In Aggeri F., Acquier A. (2005) : « L'article séminal de Donaldson et Preston (1995) propose de relire ces développements autour de trois branches : la branche normative (qui vise à déterminer "les principes moraux et philosophiques orientant l'activité et la direction des entreprises"), les approches instrumentales (qui étudient les conséquences organisationnelles de la prise en compte de stakeholders dans la gestion de l'entreprise), et les approches descriptives ou analytiques (qui visent à comprendre dans quelle mesure les managers répondent à différents stakeholders et agissent en fonction de leur intérêt) ».

Bien que les deux approches soient débattues, la vision "éthique" pour son côté moralisant et son manque d'opérationnalité, et la vision "gestionnaire" pour son aspect opportuniste (Semal N., 2006), un de ces deux axes doit cadrer les réflexions de cette recherche.

Malgré les travaux de qualité de chaque école, le choix des théories de la vision gestionnaire nous semble plus en cohérence avec cette étude qui se veut ancrée dans la réalité et dans un contexte local plus pragmatique.

Parmi ces travaux incontournables, nous identifions dans la littérature les travaux de Freeman R.E. (1984) qui propose de distinguer les stakeholders importants<sup>181</sup> des autres.

Il précise par ailleurs, que l'entreprise doit se focaliser sur les enjeux stratégiques réels ("*real strategic issues*") et non sur les soi-disant "*social responsibility issues*" (Freeman R.E., 1984, p. 178). Il ne propose cependant aucun critère permettant de hiérarchiser de façon claire l'importance des enjeux et des stakeholders pour l'organisation. Les enjeux de la prise de décision en gestion des risques sont abordés dans le chapitre 2 de cette partie.

Néanmoins, nous soulignons d'ores et déjà l'importance des enjeux pour chaque acteur de la gestion des risques. L'analyse catégorielle identifie des catégories émergentes dans les enjeux cités par les diverses parties prenantes.

### 1.1.1. Le classement des parties prenantes

Notre étude de la littérature sur l'approche des parties prenantes nous amène à évoquer le classement ou la hiérarchisation des parties prenantes de Max Clarkson (1995), introduisant une distinction entre les parties prenantes primaires et secondaires.

La participation des stakeholders "volontaires ou primaires" est indispensable à la survie de l'entreprise. Typiquement, ce groupe inclut les actionnaires, les investisseurs, les employés, les clients et les fournisseurs ainsi que les autorités publiques qui ont le rôle essentiel de fournir les infrastructures et les cadres légaux dans lesquels les firmes évoluent. Les collectivités territoriales ou les services de l'Etat peuvent sans doute être inclus dans cette classification.

En opposition, Clarkson M. (1995) définit les stakeholders "*secondaires ou involontaires*" comme « *celles qui influencent ou affectent, qui sont influencées ou affectées par l'entreprise, mais qui n'ont pas de transactions avec l'entreprise et ne sont pas essentielles pour sa survie* ». Les citoyens et les parties prenantes non-institutionnalisées peuvent correspondre à cette catégorie. Cependant, les citoyens contribuant aux financements des structures publiques, nous pouvons extrapoler en les considérant comme des actionnaires.

Dans les enjeux cités par les parties prenantes, nous remarquons l'"influence systémique" (cf. l'Annexe 13, en page 467 et suivantes, et le Graphique 17, en page 306) des acteurs sur la prise de décision. Ainsi, la "relation à l'électorat" et la "médiatisation du risque" sont citées par les acteurs interviewés comme des éléments de la gouvernance locale. Nous analyserons ces résultats de manière critique ultérieurement (Partie 3, chapitre 1).

Le système dans lequel se construit la décision publique attribue des rôles et des missions spécifiques à chaque partie prenante qui cherche à participer et à influencer les partenaires.

<sup>181</sup> « L'entreprise doit limiter la liste de ses stakeholders. Elle doit laisser de côté tous ceux qui sont trop petits et trop insignifiants pour que l'on s'occupe d'eux » (Freeman R.E., 1984, p. 124).



Ronald Mitchell<sup>182</sup>, propose en 1997 de classer les "stakeholders" ou parties prenantes dans un processus de participation ou de concertation en fonction de trois critères : **le pouvoir, la légitimité et/ou l'urgence**. Ayant obtenu le plus d'assentiment dans la littérature, l'avantage de cette théorie (Mitchell R., Agle B. et Wood D., 1997) réside dans sa flexibilité et son adaptabilité, car les parties prenantes ne sont pas figées dans leur fonction mais plutôt évaluées selon les cas de figure. Ces auteurs confèrent à chaque partie prenante un ou plusieurs des attributs de relation avec l'entreprise, ce qui détermine quelle partie prenante obtient le plus d'attention de la part des gestionnaires. L'influence qu'une partie prenante exerce sur l'organisation dépend alors de la combinaison de ces attributs.

Afin de créer une analogie avec notre terrain, nous détaillons ce que signifient les trois attributs fondant cette théorie.

Selon Jeffrey Pfeffer (1978) dans Mitchell R.K. et al. (1997), **le pouvoir** est défini comme « *une relation parmi les acteurs sociaux dans laquelle un acteur social A, réussit à faire faire à un autre acteur social B quelque chose que B n'aurait jamais fait de sa propre initiative* ». Le pouvoir est la capacité (exprimée ou potentielle) d'un acteur à imposer sa volonté aux autres. Le chercheur Amitai Etzioni (1988), quant à lui, pose les bases de ce que peut être le pouvoir. Il en expose trois types : le "*pouvoir coercitif*" c'est-à-dire par la force ou la menace, le "*pouvoir utilitariste*" par des éléments matériels et enfin le "*pouvoir normatif*" qui se fait par des influences symboliques.

Max Weber puis Mark Suchman dans Mitchell R.K. et al. (1997) décrivent **la légitimité** par « *une perception généralisée ou hypothèse que les actions d'une entité sont désirables, propres ou appropriées dans un système construit de normes, valeurs, croyances et définitions* ».

La légitimité selon Wood peut émaner au niveau individuel, organisationnel ou sociétal. Mitchell R.K. et Agle B.A. (1997) s'accordent sur la définition suivante « *la légitimité est l'appréciation, par les autres acteurs, que l'action du premier est désirable, convenable ou appropriée en fonction des systèmes de normes, valeurs, croyances et définitions socialement construits* » (Mitchell R.K. et al., 1997).

L'attribut **de l'urgence**, se définit selon Mitchell R.K. et al. (1997) par « *l'urgence est le sentiment, par l'acteur lui-même, que sa propre demande est pressante ou importante* ».

En combinant ces trois attributs, Mitchell R.K. et al. (1997) ont élaboré huit typologies de parties prenantes ayant toutes des caractéristiques spécifiques leur permettant de jouer un rôle dans le système de prise de décision (cf. le Tableau 57, en page 266). Selon cette théorie, plus une partie prenante est active sur un nombre d'attributs important, plus elle a des chances d'attirer l'attention du gestionnaire de la firme et donc plus elle pourra influencer le comportement de l'entreprise.

<sup>182</sup> Chercheur au département de Sciences Politiques de l'Université de l'Oregon (Etats-Unis).

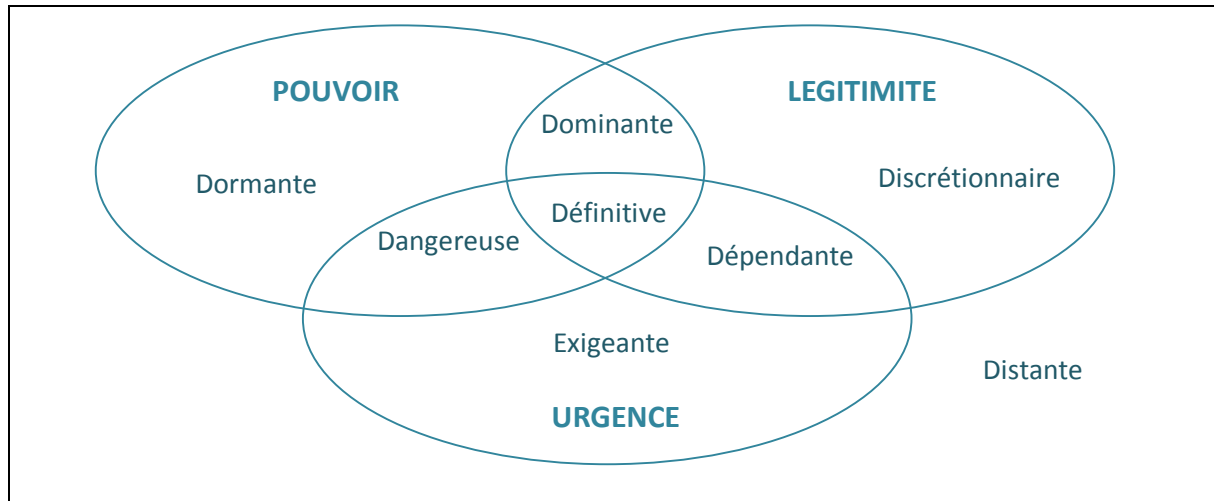
**Tableau 57 : Caractéristiques des parties prenantes selon les attributs pouvoir, légitimité, urgence**

| Types                                   | Nombre d'Attributs présents | Caractéristiques principales   | Catégories           | Caractéristiques principales  |
|---|-----------------------------|--|----------------------|---|
| « non-partie prenante » ou « distante » | Aucun                       | - ne possède aucun des trois attributs<br>- mais peut être amenée à en acquérir  |                      |   |
| « Latente »                             | Un                          | - n'a pas souvent de relations directes avec la firme ou du moins celle-ci ne leur porte que peu d'attention                                       | « dormantes »        | - inactives mais puissantes par le pouvoir accordé<br>- pas de demande particulière<br>- cet état peut changer très rapidement                    |
|   |                             |  | « discrétionnaires » | - ont des requêtes légitimes mais sans pouvoir d'influence et sans l'urgence de faire avancer les choses  |
|   |                             |  | « exigeantes »       | - en agitation mais dans urgence<br>- elles ne captent pas toute l'attention des gestionnaires  |
| « Expectative »                         | Deux                        | - reçoit une attention modérée des gestionnaires   | « dominantes »       | - cumulent le pouvoir et la légitimité<br>- sont les seules parties prenantes de la firme   |
|   |                             |  | « dépendantes »      | - situations légitimes et urgentes mais sans pouvoir<br>- dépendent d'autres parties prenantes ou des gestionnaires pour se faire entendre        |
|   |                             |  | « dangereuses »      | - attributs de l'urgence et du pouvoir, mais sans légitimité<br>- peuvent choisir d'utiliser des moyens coercitifs afin d'exprimer leurs demandes |
| « Définitive »                          | Trois                       | - reçoit le plus d'attention<br>- située à l'intersection des trois attributs<br>- la plus en mesure d'influencer le comportement d'une entreprise |                      |   |

Source : Adapté de Mitchell R.K., Agle B.A, 1997.

Les parties prenantes sont classées en fonction de leurs attributs. L'ensemble des 8 parties prenantes est schématisé dans la Figure 25 : Modèle de classement des parties prenantes : Pouvoir, légitimité, urgence, ci-dessous (en page 267).

**Figure 25 : Modèle de classement des parties prenantes : Pouvoir, légitimité, urgence**



Source : Adapté et traduit de Mitchell R., Agle B. & Wood D., 1997.

Ce modèle de classement des parties prenantes est envisagé pour le cas d'une organisation dans une situation donnée. Mitchell R.K. et al. (1997) décrivent une image statique comme pouvant évoluer en fonction des événements.

En sciences politiques, le terme de partie prenante est surtout utilisé dans le domaine de la concertation. Par exemple, dans le cas d'une concertation portant sur un aménagement ou la gestion d'une portion de territoire, les parties prenantes peuvent être :

- les autorités publiques (collectivités territoriales, administrations...),
- les acteurs économiques,
- les propriétaires concernés,
- les associations d'usagers (clubs sportifs, randonneurs...) de protection de l'environnement ou du patrimoine, d'habitants ou de riverains, etc.

Ainsi, appliquer la classification de Mitchell R.K. et Agle B.A. (1997) permettrait de déterminer dans quelle mesure la participation des parties prenantes à la concertation est essentielle. L'importance de l'intégration de l'acteur décroît en fonction du nombre d'attribut possédé. Aussi les "définitive stakeholders", avec trois attributs, doivent absolument être incluses dans la concertation, alors que les "non-stakeholders" peuvent ne pas participer à la concertation.

A l'instar du cas Lafarge étudié par Aggeri F. et Acquier A. (2005), dont la spécificité de l'activité expose fortement aux controverses et dépend des stakeholders pour son permis d'exploitation, l'activité de gestion des risques est propice à la mise en place d'un management des stakeholders. « Lorsque des individus ou des groupes sont impactés de façon involontaire par l'activité de l'entreprise (pollution, congestion, etc.), les objectifs critiques pour le management doivent être la réduction des risques, des dommages et/ou la création de bénéfices associés de telle sorte que la

*continuation de l'activité de l'entreprise - son permis d'exploitation, "license to operate" - reste acceptable pour toutes les parties » (Post J.E., Preston L.E., Sachs S., 2002, p. 21).*

Pour Donaldson T. et Preston L.E. (1995), le cœur de la théorie des stakeholders est normatif et repose sur l'idée que les parties prenantes ont un intérêt légitime dans l'organisation et que leurs intérêts ont une valeur intrinsèque. Cette idée est loin de faire consensus. En opposition, Freeman R.E. (1994) considère que cette vision alimente la thèse de la "séparation" selon laquelle nous pourrions dissocier les sphères économiques et éthiques. Il propose, au contraire, que toute théorie du management comporte une dimension morale, même si elle est souvent implicite (Freeman R.E., 1999 ; Phillips R. et al., 2003). Dans un certain nombre de travaux, la relation entre l'organisation et ses stakeholders se base sur un "contrat" réalisé entre ces derniers (Hill C.W.L., Jones T.M., 1992).

La nature des "contrats", qui relie les managers aux stakeholders, est variable et peut renvoyer à « une relation de propriété, des droits ou des intérêts dans une entreprise et ses activités passées, présentes ou à venir. Ces droits ou intérêts revendiqués résultent de transactions ou d'actions entreprises par la firme, et peuvent être à caractère légal ou d'ordre moral, individuel ou collectif » (Clarkson M.B., 1995). La complexité relationnelle entre les parties semble rendre difficile l'arbitrage entre les multiples revendications. Comment déterminer leur légitimité ? Sur quelle base doit-on considérer qu'un stakeholder n'a pas seulement un intérêt mais aussi un droit ? Certains auteurs (Walsh J.P., 2005) considèrent que l'approche par les stakeholders n'a pas pour ambition de répondre à ces questions. Au contraire, la théorie des stakeholders ayant une visée pragmatique et managériale, c'est aux managers de veiller au bon déroulement des relations, de manière contingente en fonction de leurs priorités stratégiques.

Dans l'objectif d'appréhender les relations stratégiques entre les parties prenantes à la gestion des risques pouvant influencer l'élaboration du PPRI/Sm, nous élaborons un classement selon l'approche développée par Mitchell R.K. et al. (1997). Cette vision statique du rôle des parties prenantes est susceptible d'être dynamisée selon l'évolution de la situation. En effet, comme l'évoque Mitchell R.K., une partie prenante peut évoluer de catégorie en fonction du comportement de son environnement.

Aussi, aidés par les acquis de la recherche-action et les résultats de l'analyse des entretiens, nous émettons des hypothèses concernant la position des parties prenantes dans les catégories déterminées par Mitchell R.K. et al. (1997).

En ce qui concerne les "**dormantes**", nous y classons les "collectivités territoriales" et les "médias". Les fonctionnaires des institutions publiques (Mairies, Régions ou Départements) ont du pouvoir sur certains axes de décision, mais ils restent en veille. Toutefois, en cas de catastrophes, la catégorie de ces partenaires pourrait changer rapidement car ils seraient sollicités pour la prise de décision pour leur légitimité et pour leur capacité à réagir à l'urgence. Parties prenantes des risques, les médias restent éloignés lors de l'élaboration du PPRI/Sm, mais lorsqu'un évènement se produit leur présence peut parfois susciter une pression sur les décideurs.

Un élu local exprime cette pression des médias et de la population dans ces termes :

*« Le problème c'est que l'on réagit, le monde politique est fait comme ça, on réagit à l'actualité et les prises de décision, il y a des décisions qui sont calculées sur du long terme mais parfois, sous la pression populaire, on va dire, la pression des médias, les politiques sont amenés, dans ma petite fonction de maire, à prendre des décisions sous la pression des médias ou la pression de nos administrés. Et les décisions que l'on prend, on sait parfois qu'elles ne sont pas toujours les meilleures ou qu'elles ne sont*

*pas adaptées à la réalité du terrain, mais on le fait parce que la politique est faite ainsi et que l'Homme est faible.* » (Maire de Marseillan, 2009)

En ce qui concerne les "**discrétionnaires**"<sup>183</sup>, nous y intégrons les "pompiers" et les "scientifiques". Les pompiers, partenaires locaux essentiels, sont légitimes par leurs fonctions et leurs rôles dans la gestion des risques. Sous le terme "scientifiques", nous classons les bureaux d'études et les établissements publics (Exemple l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse) ayant un rôle de conseil et d'expertise sur les problématiques liées à la qualité de l'environnement.

En ce qui concerne les "**exigeantes**", nous y incluons le "citoyen". Ces parties prenantes sont « *comme des moustiques aux oreilles des gestionnaires* » (Mitchell R.K. et al., 1997). L'individu seul n'exerce pas un grand pouvoir sur le processus d'élaboration du PPRI/Sm ; par contre, la collectivité peut le marquer de son empreinte.

En ce qui concerne les "**dominantes**", nous y associons les "élus" pour leurs caractéristiques de légitimité et de pouvoir. Cette partie prenante est la plus susceptible de se convertir en "définitive", rôle de prédominance, en acquérant l'attribut urgence.

En ce qui concerne les "**dépendantes**", nous y voyons les "syndicats de bassins". Sur notre terrain de recherche, il s'agit des syndicats mixtes de bassins versants ou de lagunes<sup>184</sup>. Ainsi, en s'appuyant sur leurs expertises et leurs connaissances du terrain, les syndicats locaux essaient d'attirer l'attention des gestionnaires pour leur faire prendre conscience de la situation réelle et locale.

En ce qui concerne les "**dangereuses**", nous y classons les "associations de riverains". En effet, la coercition pour un élu local est avant tout l'échéance de son mandat et la décision de la population quant à sa reconduction. L'aspect de dangerosité de cette catégorie se trouve dans la sanction du décideur lors des élections. En effet, malgré le fait que la décision finale du PPRI/Sm ne soit pas prise par les maires ou leurs conseillers, ils n'en demeurent pas moins les interlocuteurs et les cibles privilégiés de la population.

En ce qui concerne les "**définitives**", nous y incluons l'"Etat", c'est à dire les services déconcentrés de l'Etat<sup>185</sup> pour l'élaboration du PPRI/Sm. C'est la partie prenante la plus en mesure d'influencer le déroulement du processus.

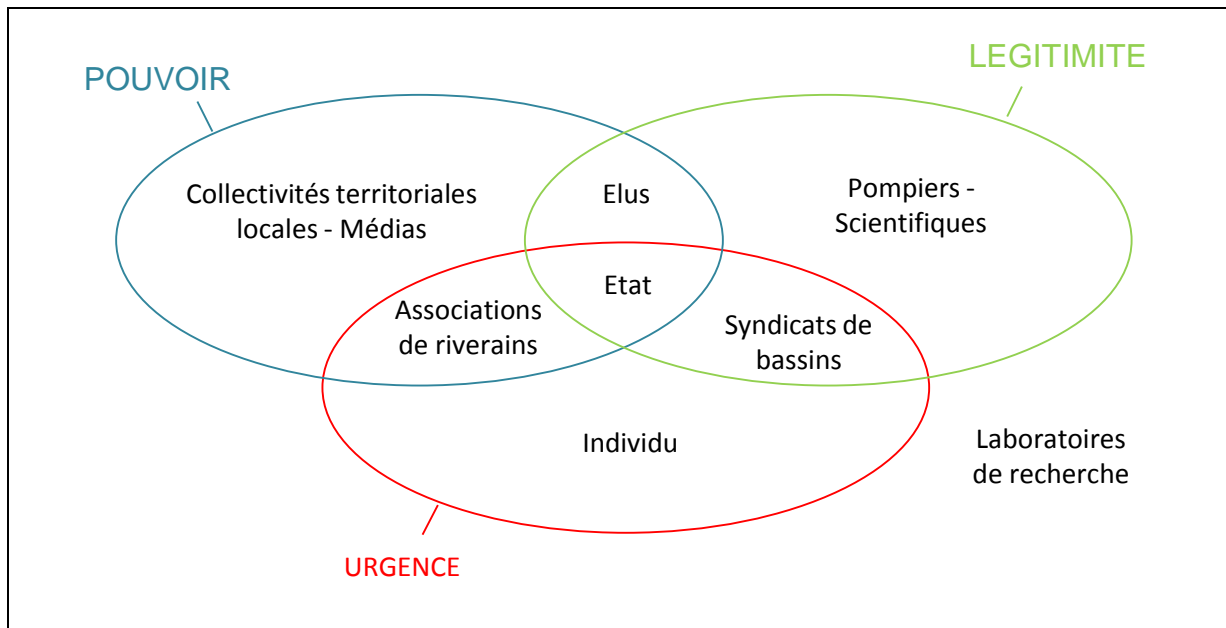
En ce qui concerne les "**distantes**", nous y classons les "Laboratoires de recherche". Nos travaux montrent l'importance des études scientifiques menées sur le phénomène physique de submersion marine mais aussi sur les nouvelles techniques d'analyse des phénomènes sur le territoire. Ces acteurs indépendants sont donc présents mais seulement sollicités en cas de besoin.

Nous proposons ce classement au travers de la Figure 26, ci-dessous (en page 270).

<sup>183</sup> C'est à elles en particulier que s'intéressent les chercheurs en responsabilité sociétale de l'entreprise car ce sont elles, en général, qui reçoivent de l'aide - financière ou sous forme de volontariat - des firmes se disant philanthropiques.

<sup>184</sup> Par exemple sur notre terrain de recherche le SMBT ou le SIEL.

<sup>185</sup> Tel que la DREAL ou la DDTM (ex-DIREN, ex-DRIRE ou ex-DDE).

**Figure 26 : Classement des parties prenantes dans l'élaboration du PPRI/Sm**

Comprendre le rôle de chaque partie prenante dans le contexte d'élaboration du PPRI/Sm contribue à l'analyse des jeux d'acteurs qui s'y exercent. Le flou de la position de chaque protagoniste provient de la dynamique constante du système. Enjeux et objectifs des parties prenantes peuvent interférer.

« Les parties prenantes "tout est entrelacé" [...] » (Responsable du SIDPC, Préfecture de l'Hérault, 2009)

Notre classement précédent des parties prenantes sépare volontairement l'entité "population" en deux sous-parties. La première représente l'"individu", alors que la deuxième fait référence aux "associations de riverains" pour leur aspect collectif. En effet, la composition de la structure qui représente le citoyen, définit son rôle dans la prise de décision. Ainsi, un individu n'aura pas la même influence et la même pression qu'un groupe. L'intégration d'un individu ou d'un représentant d'un groupe, dans un processus de décision, ne sera pas vécue à l'identique. Ce processus de participation du citoyen à une prise de décision a été étudié par différents auteurs et nous en abordons les concepts ci-après.

### 1.1.2. La question de l'intégration des "citoyens" à la prise de décision

Les questions d'aménagement du territoire sont fortement soumises à l'avis de la population et des acteurs associés. Une décision en matière d'aménagement du territoire est aussi une décision publique. « Elle est prise sur un espace donné, concerne différents acteurs et résulte d'une participation plurielle d'agents politiques, administratifs, techniques, financiers etc. » (Fouchet R., Lopez J.-R., 2000). Du reste, les procédures d'élaboration et/ou de révision d'un Plan Local d'Urbanisme<sup>186</sup>, ou d'un PPRN prévisibles, ne se font qu'après une enquête publique auprès de la population afin de recueillir ses observations.

<sup>186</sup> Selon le code de l'urbanisme, article R 123-19 édicté par Décret 2005-935 2005-08-02 art. 2 JORF 5 août 2005. Enquête publique prévue par les articles R. 123-7 à R. 123-23 du code de l'environnement.

Selon Fourniau J.-M., le « *citoyen en tant que riverain* » est une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagements (Fourniau J.-M., 2007).

L'implication du citoyen dans la prise de décision est une réelle interrogation. L'élaboration des PPRI/Sm responsabilise les services de l'Etat et les élus locaux. Ne constituant pas un domaine de préoccupation traditionnel des mouvements environnementalistes, selon l'analyse de Bayet C. (2005), le mouvement associatif centré sur la prévention des inondations est récent (une dizaine d'années). « *Les associations structurées autour des problèmes d'inondation ne sont pas homogènes et elles présentent deux types de mouvements : au niveau national, les associations de défense de l'environnement généralistes, très proches du ministère de l'environnement, [...] à l'échelle locale, il existe un mouvement plus nouveau et mobilisé autour de la défense des riverains inondables* » (Tricot A., 2008).

L'importance de la participation des parties prenantes se retrouve dans la volonté des décideurs d'intégrer les citoyens à la prise de décision. Ainsi, dans les guides méthodologiques (2007), nous retrouvons les notions d'information, de consultation et de participation du citoyen à la prise de décision finale sur la gestion des risques. Intégrer le citoyen, à la prise de décision, est présenté comme un moyen d'acceptation et d'intégration du résultat par les participants.

Sherry Arnstein (1969) travaille sur le partage du pouvoir et pour cela crée une échelle de participation citoyenne. Cette dernière consiste à dire que la participation du citoyen est une expression radicale qui désigne le pouvoir des citoyens. Arnstein identifie **8 niveaux de participation du citoyen** à la prise de décision, et montre clairement la différence entre la participation optimale réelle et ce qui peut apparaître comme la participation du citoyen, mais qui n'est pas plus qu'une "masquerade". « *C'est la redistribution du pouvoir, qui permet aux citoyens privés de pouvoir, exclus des processus politiques et économiques, d'y être à l'avenir sciemment inclus. Cette stratégie permet aux « sans pouvoir » de s'associer à la prise de décision concernant les modalités du partage de l'information, des objectifs et politiques mis en place, de l'allocation des ressources fiscales, des programmes mis en œuvre, et de la distribution des bénéfices tirés de contrats ou du mécénat. En un mot, il s'agit des moyens susceptibles d'engendrer une réforme sociale significative, qui leur permettent de partager les bénéfices de la société d'abondance* » (ANRU, 2006)<sup>187</sup>.

Ainsi, Arnstein R.S. veut montrer la différence notoire qui sépare le rituel de participation vidé de son sens, du pouvoir réel nécessaire pour influencer l'issue du processus. En cela, il fait référence aux actions permettant à ceux qui ont le pouvoir de prétendre que toutes les parties ont été prises en compte, mais à seulement quelques-unes d'en tirer profit. L'analyse se base sur une typologie de huit niveaux de participation du citoyen à la prise de décision. Pour l'illustrer, ces huit niveaux ont été positionnés sur une échelle, dont chaque barre mesure l'étendue du pouvoir des citoyens et leur propension à déterminer le résultat final.

Les niveaux "**Manipulation**" et "**Thérapie**" décrivent le niveau de "la non-participation" confondue avec la "vraie participation". Le public et l'observateur sont "manipulés" en pensant que la participation du citoyen est réelle. L'objectif n'est pas de permettre aux gens de participer à la planification ou au suivi des programmes, mais de permettre à ceux qui ont le pouvoir de les

<sup>187</sup> Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (2006), « Une échelle de participation citoyenne - Sherry Arnstein », Comité d'Evaluation et de Suivi.

"éduquer" ou de "traiter (therapy)" leurs pathologies à l'origine des difficultés rencontrées. Le plan qui leur est proposé est considéré comme le meilleur et doit obtenir le soutien du public.

Le deuxième niveau "**la coopération symbolique**" (**tokenism**) comporte trois degrés.

En premier, l'"**Information**", phase nécessaire pour légitimer le terme de participation mais insuffisant tant qu'elle privilégie un flux à sens unique, sans mise en place de canaux assurant l'effet retour (feedback).

En second, vient la "**Consultation**" également légitimante, mais à peine plus conséquente, car n'offrant aucune assurance sur la prise en compte des attentes et suggestions des personnes consultées. Il s'agit alors d'un simple rituel le plus souvent sans conséquence.

Ces deux situations tendent vers le niveau de la coopération symbolique, qui permet à ceux qui n'ont pas le pouvoir, d'entendre (d'avoir accès à l'information) et de se faire entendre (à travers la consultation). Lorsque ceux qui ont le pouvoir offrent aux citoyens la possibilité d'aller au bout du processus de participation, ils peuvent en effet entendre et être entendus. Mais, dans ces conditions, ils n'ont pas le pouvoir de s'assurer que leurs avis seront pris en compte par ceux qui ont le pouvoir. Lorsque la participation se limite à ces niveaux, elle reste avortée, sans consistance, c'est le maintien du statut quo.

En troisième, arrive la "**réassurance**", les règles de base de ce niveau permettent aux "faibles" de donner des conseils, mais ceux qui ont le pouvoir conservent le droit inaliénable de décider.

Les niveaux d'influence croissante du pouvoir des citoyens se situent plus haut sur l'échelle. Les citoyens peuvent nouer des partenariats qui leur permettent de négocier et d'engager des échanges avec les détenteurs traditionnels du pouvoir. Au sommet de l'échelle, les citoyens obtiennent la majorité des sièges de décideurs ou les pleins pouvoirs en termes de management. Ce troisième niveau du "**pouvoir effectif des citoyens**", comporte aussi trois degrés.

Le premier, le "**partenariat**", implique une redistribution du pouvoir par une formule de négociation entre les citoyens et ceux qui le détiennent. Ces partenariats se concrétisent dans la formation de comités associant ces parties, qui deviennent responsables des décisions et de la planification des opérations.

Le deuxième, la "**délégation de pouvoir**", permet aux citoyens d'occuper une position majoritaire qui leur confère l'autorité réelle sur le plan de la décision, ainsi que la responsabilité de rendre compte publiquement de tout ce qui concerne le programme.

Enfin, le troisième, le "**contrôle citoyen**", « où les tâches de conception, de planification et de direction du programme relèvent directement des citoyens, sans intermédiaire entre eux et les bailleurs de fonds du programme » (Donzelot J., Epstein R., Mothe D., 2006).

Les travaux de Arnstein R.S. sur l'échelle sont analysés par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, selon ces propos : « de toute évidence, cette échelle à huit barreaux est simplificatrice, mais elle permet d'illustrer quelque chose que tant de personnes occultent : le fait qu'il existe des paliers significatifs de participation des habitants. [...] Le problème reste le même : celui qui n'est "personne", tente de devenir "quelqu'un", et d'acquérir suffisamment de pouvoir pour que les institutions prises pour cible tiennent compte de leurs avis, de leurs aspirations et de leurs besoins. L'échelle juxtapose les citoyens "sans pouvoir" et les citoyens "puissants" pour souligner les divisions fondamentales qui les séparent. En réalité, ni les "sans pouvoir", ni les "puissants" ne constituent des entités homogènes. Chaque groupe réunit des sensibilités différentes, des clivages significatifs, des intérêts concurrents, et se divise en sous-groupes. Le recours à ces abstractions simplistes se justifie par le fait que dans la



*plupart des cas, les "sans pouvoir" perçoivent réellement les "puissants" comme un "système" monolithique, et les "puissants" voient vraiment les "sans pouvoir" comme l'amas indistinct de "ces gens-là" et comprennent mal les différences de classe et de caste qui les divisent. Il est à noter que la typologie ne comprend pas l'analyse des blocages majeurs qui empêchent le déroulement d'une authentique participation. Ces blocages se situent [...] du côté de ceux qui ont le pouvoir, on trouve le racisme, le paternalisme, et la résistance à la redistribution du pouvoir. Du côté des "sans pouvoirs", il y a le caractère inadapté des infrastructures politiques et socio-économiques dont disposent les communautés pauvres et de leurs connaissances de base, à quoi s'ajoutent leurs difficultés à organiser un groupe de citoyens représentatifs et responsables, pour faire face à l'inutilité, l'aliénation et la méfiance »<sup>188</sup>.*

Les auteurs Donzelot J. et Epstein R. (2006) montrent qu'aucune expérience "participative" dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine en France n'a dépassé le deuxième niveau, contrairement à certaines pratiques mises en œuvre aux Etats-Unis (Corporations de développement communautaire) et en Grande Bretagne (*Urban development corporations*, et programme *City Challenge*). Le troisième niveau atteint « dans toute l'Europe du Nord, et de plus en plus dans l'Europe du Sud », démontre qu'il est possible de donner réellement *voix au chapitre* aux populations concernées, sans pour autant entrer dans le registre de la démocratie formelle.

La « *conception de l'intérêt général à la française* » est montrée par Donzelot J. et Epstein R. (2006) comme la racine de la différence contrastant avec celle, pragmatique, du bien commun propre aux Anglo-Saxons. « *Pourquoi la participation est-elle si peu effective en France ? Parce que ceux qui veulent « participer » et qui ne s'inscrivent pas dans le schéma préféré des décideurs seront vite perçus et dénoncés comme les défenseurs de leurs intérêts privés face au souci de l'intérêt général dont se parent les décideurs publics. Pourquoi, malgré une si piètre pratique, voue-t-on un tel culte à la participation ? Parce qu'elle renvoie au rêve d'obtenir une confirmation unanime de la décision politique par un citoyen invité comme tel à participer, et, pour le coup, à abandonner le souci de ses intérêts privés. [...] [Nous, Français] cherchons dans la participation beaucoup plus une légitimation de la décision qu'une mobilisation pour l'action. [...] la démocratie participative constitue autant une gêne pour la décision que la participation démocratique fournit un avantage pour l'action* » (Donzelot J., Epstein R., 2006).

Les travaux d'Arnstein R.S. sur le partage du pouvoir et la création d'une échelle de participation citoyenne sont une référence pour les réflexions menées par des institutions politiques telles que l'OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)<sup>189</sup>, ou l'IAPP (Internationale Association for Public Participation)<sup>190</sup>.

L'auteur Prieto-Martín P. (2009) relève le décalage qui se crée entre une participation citoyenne qui fait l'objet de plus d'attention de la part des institutionnels et les « *les approches conceptuelles utilisées pour l'aborder se veulent plus grossières et superficielles* »<sup>191</sup> (Prieto-Martín P., 2009).

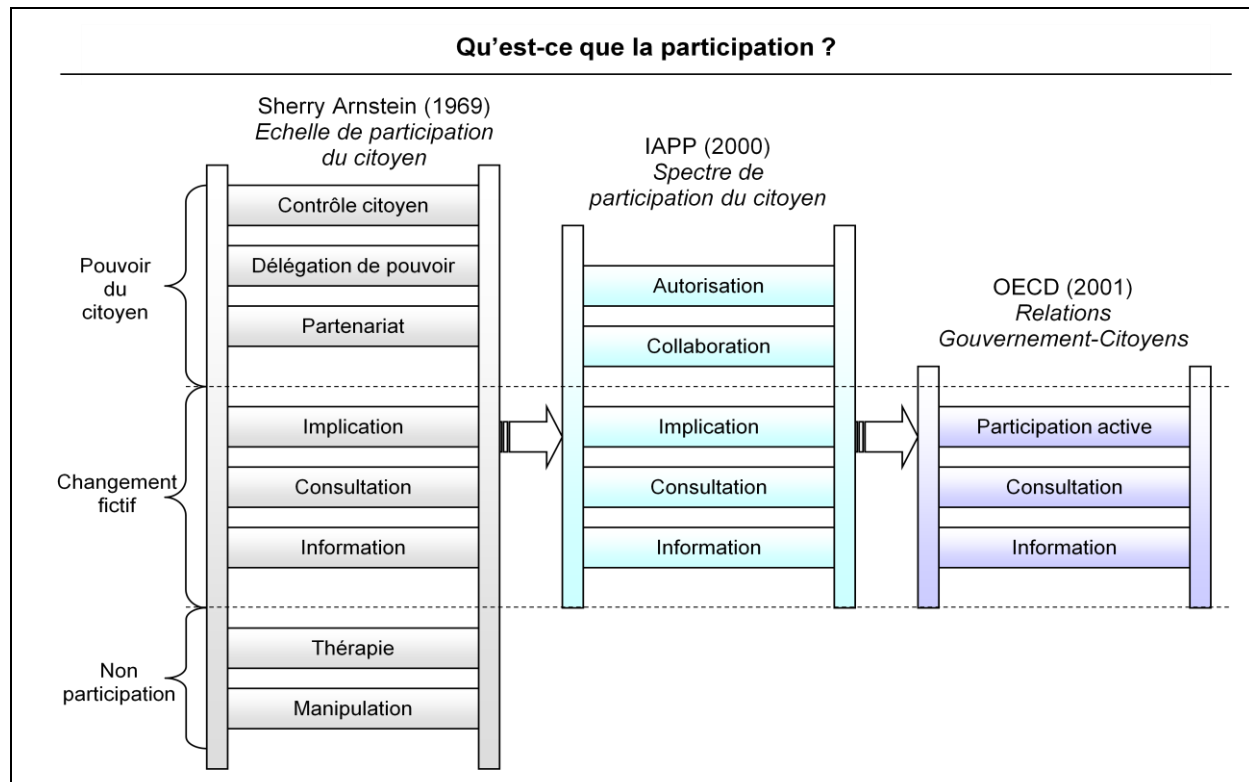
<sup>188</sup> Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (2006), « Une échelle de participation citoyenne - Sherry Arnstein », Comité d'Evaluation et de Suivi.

<sup>189</sup> OECD est « une organisation internationale offrant aux gouvernements un cadre pour comparer les expériences politiques, pour chercher des réponses aux problèmes communs, pour identifier des bonnes pratiques et pour coordonner les politiques nationales et internationales. », traduction des missions OECD du site internet [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (avril 2010).

<sup>190</sup> L'IAPP appuie « les organisations et les collectivités partout dans le monde en vue d'améliorer les processus de prise de décision en favorisant la participation des citoyens concernés. Elle aspire à l'établissement de processus participation publique à titre de premier plan du paysage politique, économique et culturel de toutes les nations. »

<sup>191</sup> Traduction du texte original: « *Paradójicamente, a medida que pasa el tiempo y aumenta la importancia de la participación, las aproximaciones conceptuales utilizadas para abordarla se vuelven más burdas y superficiales.* » in Prieto-Martín P. (2009).

Figure 27 : Evolution de l'échelle de participation d'Arnstein



Source : adapté de Prieto-Martín P. (2009), élaboré à partir de Arnstein (1969), AIPP (2000) et OCDE (2001, 2003, 2007, 2009).

En effet, comme l'indique la Figure 27, ci-dessus (en page 274), le concept de la participation du citoyen de l'IAPP (2000)<sup>192</sup>, coupe les deux extrémités de l'échelle d'Arnstein en excluant la possibilité de non-participation mais aussi celle du contrôle citoyen. Disparaît ainsi, d'après Prieto-Martín P. (2009), la référence à ce "côté obscur" d'une utilisation fréquente de la part des administrations publiques « pour manipuler ou faire la sourde oreille aux opinions citoyennes »<sup>193</sup>. Ainsi, Prieto-Martín P. (2009), par une étude menée sur les différents documents édités par l'OCDE<sup>194</sup>, soulève la volonté majeure de vouloir encore plus simplifier cette échelle. En 2001, l'OCDE propose la réduction de la théorie de la participation du citoyen à trois niveaux : « l'information, la consultation et la participation active » (Kubicek H., 2007). Le dernier échelon est présenté comme un "fourre tout" dans lequel l'ensemble des actes qui ne pourraient pas être classés dans les deux autres niveaux serait intégré. Ce qui, d'après Prieto-Martín P. (2009), est précisément ce qu'Arnstein dénonçait comme une "fausse participation" devient, à présent, l'essence même de la théorie de la participation citoyenne.

<sup>192</sup> AIPP (2000), Espectro de Participación Pública de la AIPP, Westminster: Asociación Internacional de Participación Pública.

<sup>193</sup> Traduction du texte original: « Desaparece así cualquier referencia a ese "lado oscuro" de la participación administrativa: su frecuente utilización por parte de las administraciones públicas para manipular o desoír las opiniones ciudadanas ». in Prieto-Martín P. (2009), « (e)Participación en el Ámbito Local: caminando hacia una democracia colaborativa », Sololá (Guatemala): Asociación Ciudades Kyosei.

<sup>194</sup> « OCDE (2001), Participación ciudadana : Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas, Paris :Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OCDE (2003), *Open Government : Fostering Dialogue with Civil Society*, Paris: OCDE.

OCDE (2007), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Paris : Organization for Economic Co-operation and Development."

Malgré les tentatives institutionnelles, les blocages liés à la participation des citoyens au processus de décision ne semblent pas résolus.

Les acteurs sont nombreux et leurs intérêts, souvent divergents, peuvent générer des conflits d'usages, qu'une gestion intégrée, dans le cadre du bassin versant, peut contribuer à résoudre. L'instauration d'un dialogue et d'une compréhension mutuelle des acteurs mais, également, la participation active<sup>195</sup> dans le processus de décision seraient à envisager.

Cette participation citoyenne peut recouvrir différentes modalités :

- Une simple information à destination des acteurs locaux<sup>196</sup>,
- Les acteurs locaux, source d'informations,
- La participation active des acteurs locaux (identification des problèmes et des besoins, réalisation des actions, participation dans un processus démocratique).

Le niveau d'implication des acteurs peut-être défini sur l'échelle de référence, élaborée par Arnstein (1971), afin de suivre l'évolution du processus d'implication et d'appropriation du projet.

Parmi les recherches sur la participation du public aux décisions environnementales, l'article de Hansen H.S. et Maenpaa M. (2008) nous donne un aperçu des défis de la participation du public dans la gestion et la planification des bassins hydrographiques. Cette recherche décrit et analyse les besoins et les attentes concernant la participation du public dans la planification des bassins hydrographiques. Ces auteurs identifient des limites et des recommandations au processus de décision, révélant ainsi un ensemble de lignes directrices pour une consultation publique réussie. La Directive Cadre sur l'Eau souligne fortement la participation du public par son *article 14* « *information et consultation du public* »<sup>197</sup>.

Cette démarche européenne semble montrer une volonté publique d'intégrer la population dans le système de concertation et de prise de décision. Nous soulignons par ailleurs, notre démarche de recherche sur la gestion de la connaissance souhaitée pour l'élaboration d'un PPRI/Sm (Partie 2, Chapitre 2) dont la conclusion portait sur la mise en exergue des savoirs "vernaculaires" et des savoirs "administratifs" issus du terrain. La population influence la prise de décision mais sa participation au processus décisionnel n'est pas clairement établie dans la pratique. Pour autant, son implication ne permettrait-elle pas une responsabilisation individuelle et collective ? Le processus de prise de décision pose la question de la responsabilisation des participants.

### 1.1.3. Quelle responsabilité face aux parties prenantes ?

L'étendue de la responsabilité à l'égard des parties prenantes du risque est un débat autour du leitmotiv "Tous responsables, tous coupables".

*« Les données scientifiques, en tout cas, moi ce que j'en connais sont contradictoires. Et si on les superpose on arrive à déterminer une surface qui peut être telle que tout nous est interdit. Or, on sait bien que dans les faits dans le réel, il n'y aura jamais une superposition, qui est seulement possible en*

<sup>195</sup> Plus communément appelée "démocratie participative", et largement encouragée par la directive cadre européenne.

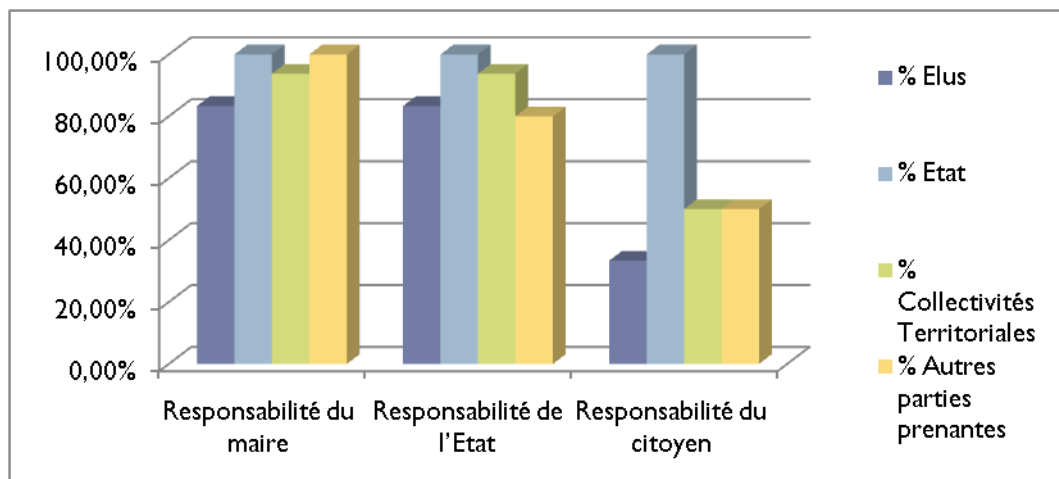
<sup>196</sup> Les acteurs locaux sont des groupes ou des organisations qui ont un intérêt dans le projet, pouvant influencer les résultats ou en être affectés. Leur implication est un moyen pour améliorer la prise de décision, les sensibiliser aux problèmes de l'environnement, ceci pour accroître le sentiment d'appartenance à un territoire et, en définitive, favoriser le consensus.

<sup>197</sup> Elle impose aux Etats membres d'encourager la participation de tous les intervenants dans le processus de mise en œuvre, en particulier dans la planification de gestion du bassin. La participation du public est essentielle pour une bonne mise en œuvre de la directive.

*théorie et donc il faut bien que nous ayons des responsables capables d'assumer une partie de cette méconnaissance, une partie de ce flou, une partie de cette incertitude et c'est normalement toute la grandeur de l'administration et des élus que de faire ça mais on est aussi dans un paradigme social qui fait qu'on veut être ni responsable, ni coupable, donc ça entraîne des interprétations particulières des données que nous avons. Disant cela, je n'accuse personne parce que je concours moi-même par mon attitude à ce résultat, mais il faudrait que nous prenions globalement en compte tous ces éléments pour arriver à réglementer de façon un peu plus efficace, moins peureuse, tout en préservant les intérêts de la population, la gestion de nos sols en fonction de ces risques. » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)*

Dans l'analyse des enjeux des parties prenantes interrogées, nous notons les citations autour des responsabilités du maire, de l'Etat et des citoyens (cf. le Graphique 15, en page 276).

**Graphique 15 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux juridiques - Responsabilités individuelles / collectives**



Historiquement, la problématique de la responsabilité resurgit au lendemain de la seconde guerre mondiale lorsque le monde découvre l'horreur des camps de concentration nazis. C'est par sa défaillance qu'un individu rend sa responsabilité manifeste. L'être responsable est celui qui agit en sachant qu'il devra et voudra répondre de ses actes (Etchegoyen A., 1993, p. 53).

La difficulté réside alors dans le fait qu'une attitude responsable peut s'avérer immorale, et le corollaire de la responsabilité est le risque d'inaction. Sartre surmonte cette difficulté en affirmant que « *l'homme est condamné à être libre* »<sup>198</sup> (Sartre J.P., 1943), car « *ne pas choisir est déjà choisir* ». Transposée au monde économique, l'analyse sartrienne fait de l'entreprise une entité responsable envers la société dans son ensemble. Les chercheurs travaillant sur les notions de Responsabilité Sociale de l'Entreprise<sup>199</sup> semblent dire que « *l'application à l'entreprise du concept de responsabilité ne va pas de soi* » (Igalens J., 2003, p. 143). D'une part, parce qu'il est difficile d'établir l'autonomie de la volonté d'une organisation (Ballet J., De Bry F., 2001, p. 143) ainsi « *on ne peut pas mettre une entreprise en prison* » (Etzioni A., Mitchell D., 2006, p. 187), et d'autre part parce que la responsabilité envers autrui peut mener à une responsabilité potentiellement infinie et inhibitrice.

<sup>198</sup> Sartre ajoute que « *l'homme est responsable de lui-même mais aussi de l'humanité dans son ensemble* » (Sartre J.P., 1946).

<sup>199</sup> La Responsabilité Sociale de l'Entreprise renvoie à deux dimensions distinctes de la responsabilité: s'engager (responsibility) et rendre des comptes (accountability). Tandis que le premier terme ne suppose aucune obligation, en cas de non-respect des obligations, le second implique une sanction.

Or, l'entreprise ne peut et ne doit être tenue pour responsable de tous les maux de la société. Ainsi, deux visions concurrentes de la responsabilité des organisations se font face.

Une des difficultés consiste à savoir si l'évaluation de la responsabilité se fait à l'aune des actes ou bien à l'aune des conséquences des actes, sachant que celles-ci peuvent être imprévisibles. Dans un contexte d'incertitude permanente, il est possible d'être "responsable mais pas coupable". En effet, il peut y avoir responsabilité sans culpabilité puisque la faute peut être dégagee de l'intention. L'avènement du "temps des responsables", appelle la prudence et a conduit à la formation d'un principe dit de "précaution" introduisant une nouvelle forme de responsabilité : "la responsabilité pour risque sans faute".

Max Weber (1919) fait la distinction entre "*éthique de conviction*" et "*éthique de responsabilité*"<sup>200</sup>. Aussi, l'action politique doit suivre une voie raisonnable en procédant à un juste compromis entre "*éthique de responsabilité*" et "*éthique de conviction*". « *L'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité ne sont pas contradictoires, mais elles se complètent l'une l'autre et constituent ensemble l'homme authentique c'est-à-dire un homme qui peut prétendre à la vocation politique* ». Derrière cette proposition, l'éthique de la responsabilité se présenterait comme la figure de la vraie éthique, contrairement à l'éthique de la conviction, plus authentique mais peu efficace. Reliant cela à la différence entre le savant et le politique, Max Weber (1919) opère une distinction entre le premier qui pratique un "*jugement de fait*" reposant sur "*l'éthique de la responsabilité*", tandis que le second fonde ses actions sur un "*jugement de valeur*" qui est guidé par "*l'éthique de la conviction*". Autrement dit, alors que le savant cherche à décrire le fonctionnement de la société en respectant le principe de "*neutralité axiologique*" (analyse objective et neutre), l'homme politique propose ce qui, pour lui, est le meilleur pour la société, avec comme objectif la conquête du pouvoir. Max Weber différencie en cela le monde de la pensée et celui de l'action.

L'éthique de la responsabilité est reprise par Hans Jonas (1979) qui pose la base théorique du développement durable sur fond de crise des mouvements modernes de la responsabilité<sup>201</sup>.

La liberté d'action est le préalable indispensable à toute responsabilité. Il n'y a pas de responsabilité sans liberté, mais il n'y a pas non plus de responsabilité sans pouvoir. « *Le pouvoir se paie toujours en responsabilités. Qui désire l'un doit l'autre* » (Etchegoyen A., 1993, p. 60).

L'ambivalence entre pouvoir et responsabilité est soulevée par les élus locaux en matière de gestion des risques et de prise de décision en urbanisation sur leur territoire.

« *Aujourd'hui, bien évidemment, si on augmente le risque par l'accord d'un permis de construire donc de créer de la SHON, de créer de la population supplémentaire sur une zone définie à risque. Aujourd'hui, moi ça m'est refusé, donc je n'ai aucune responsabilité puisque de toute façon je propose, je voudrais assumer une responsabilité que l'on me refuse. Alors, peut-être, considère-t-on des élus comme des gens qui ne sont pas suffisamment responsables ou du moins qui ne voient pas tout à fait les conséquences de leur décision ?* » (Maire de Marseillan, 2009)

<sup>200</sup> Ainsi, l'homme de conviction est soucieux de témoigner de ce qu'il croit juste, même si cela le prive de moyens d'action, voire à des effets pratiques négatifs. L'homme de responsabilité s'efforce de calculer dans chaque circonstance les effets positifs et négatifs de ce qu'il dit et fait et mesure ses propos en fonction de cela.

<sup>201</sup> En se référant à sa philosophie de la biologie, Hans Jonas fonde sa théorie que l'homme doit impérativement exister, vu qu'il a, comme tout être vivant, une valeur absolue qui lui est inhérente et qu'il s'agit de protéger quoi qu'il en coûte. Dans la pratique, la thèse de Jonas s'articule autour de la promesse de la technique moderne qui s'est inversée en menace. Le projet de soumission de la nature s'est avéré un succès et nous place d'ores et déjà devant un grand défi, celui d'anticiper au mieux la menace. Jonas H. appelle cela l'heuristique de la peur, qui allie éthique de la sagacité et du respect. Il défend l'idée que doit être interdite toute technologie qui comporte le risque, aussi improbable qu'il soit, de détruire l'humanité ou la valeur particulière en l'homme qui fait qu'il doit exister. Hans Jonas désigne cet impératif par la formule "*in dubio pro malo*". Cela signifie que s'il existe plusieurs effets possibles à une technologie, il envisage comme si le plus mauvais allait s'accomplir : c'est le principe de précaution.

Tricot A (2008) élabore une lecture critique de l'approche officielle des services de l'Etat en matière de prévention des risques d'inondation. Ainsi, selon la « *loi du 9 août 1998, l'introduction du concept de "solidarité collective" permet d'indemniser les plus démunis. La solidarité envers la victime implique un devoir de prévention pour le responsable (personne morale ou privée), qui permet de dégager ce dernier de toute faute présumée* » (Tricot A., 2008).

L'ensemble des parties prenantes évoque et souligne la responsabilité du maire en tant que décideur de l'aménagement territorial. En effet, en ce qui concerne les problématiques urbanistiques, le maire engage sa responsabilité dans tous les actes d'autorisation ou d'interdiction sur son territoire. Les citations des parties prenantes locales abondent en ce sens.

*« Une fois de plus, moi je n'ai jamais senti de la part des maires ou des élus communaux une tentative ou une volonté de se décharger de la responsabilité. Mais simplement, la recherche de moyens pour mieux l'assumer, mieux l'assurer et pour arriver sur un domaine aussi complexe sur le plan technique que celui-là, à fonder leurs décisions sur des connaissances les meilleures possibles. »* (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

*« On ne perd pas de vue que, quand même sur la commune, c'est le maire qui est responsable de son territoire, donc on émet des prescriptions, des souhaits. Si le maire ne les applique pas c'est son problème. »* (Capitaine des pompiers, Centre de Secours de Frontignan la Peyrade, 2009)

Ces propos illustrent l'idée générale que le maire est responsable en matière de gestion des risques, protection de la population et sécurité civile. Nonobstant, la réglementation dans le domaine de la sécurité, à l'image du PPRI/Sm, est élaborée par les services de l'Etat qui initient la procédure et la mènent jusqu'à l'approbation. L'affrontement entre un Etat imposant ses règles aux communes, pensant être maître de leur développement, n'implique-t-il pas des conflits inévitables ?

*« Alors, c'est pour ça que la réglementation elle n'est pas dans le bon sens, parce que la réglementation c'est l'Etat qui fixe les risques et, les maires, ils doivent prendre les mesures. Bon, il y a une dissociation là qui ne va pas. Autrement dit, l'Etat fait des mesures : « Attention vous êtes en risque inondable ». Maintenant, ils font des PPRI qui ne sont jamais dimensionnés aux risques réels. »* (Colonel des Sapeurs Pompiers, Directeur du SDIS 34, 2009)

Le Directeur du SDIS 34 évoque cette procédure de PPRI/Sm comme soumise aux paradoxes de la différenciation entre le réalisateur des études et les responsables sur le terrain. Mais cette incongruité est-elle la cause d'un PPRI/Sm non ajusté à la réalité ? Nous constatons que sur le terrain les parties prenantes soulèvent le problème de l'inadaptation du PPRI/Sm avec la réalité du phénomène. Est-ce la manipulation de l'être humain qui souhaite continuer son développement territorial ? Est-ce l'incertitude qui est ressentie autour du risque étudié ? Est-ce la non-adéquation entre l'acteur qui réalise le plan de prévention et celui qui l'applique ? Est-ce une mauvaise connaissance du terrain et du phénomène de risque ? Est-ce la multitude d'échelons de responsabilité qui déstabilise la prise de décision ?

*« [...] Le PPR est à la commune parce qu'il se traduit par de l'instruction permis de construire donc par une compétence maire, donc par un échelon communal. Et les études d'aléas, c'est bien l'échelle de bassins, les études règlementaires et la cartographie de zonage, c'est à l'échelle de la commune. »* (Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

Il semblerait, en effet, que la pluralité des échelons de responsabilité augmente les complications en termes de décision sur la gestion des risques. D'une part, de multiples services de l'Etat interviennent dans ce processus, et d'autre part, les services communaux doivent mettre en œuvre cette réglementation. Et, entre ces deux entités, nous avons tous les partenaires institutionnels, les syndicats mixtes de bassin versant, ainsi que les acteurs locaux influents (population, groupes d'intérêts, associations ...). Les décideurs publics ont tendance à ne pas s'y retrouver.

*« (Concernant les échelles de responsabilités territoriales) je dirais très compliquées et entraînant, étant très compliquées, une absence d'organisation, une absence d'efficacité. [...] Vraiment, s'il y a bien une chose qu'il faut écrémer, c'est le mille-feuille, ça bien sûr ce n'est pas un discours de politique, mais moi je ne fais pas de politique [...] Ce mille-feuille, il est dramatique, il est contre-productif ! » (Elu à la gestion des risques, hygiène et sécurité, Mairie de Sète, 2009)*

La responsabilité individuelle du maire est mise en jeu, mais qu'en est-il de la responsabilité collective de l'Etat ? Les services de l'Etat sont responsables de la mise en œuvre des études sur le risque et l'application par les collectivités territoriales. Au niveau urbanistique, les prises de responsabilités se compliquent.

En effet, lorsque le PPRI/Sm est prescrit, les services de la Direction Départementale de l'Équipement demandent aux mairies de leur faire parvenir l'ensemble des demandes de permis de construire et des dossiers urbanistiques déposés auprès des services instructeurs des communes. Le contrôle du préfet sur les autorisations d'urbanisme, délivrées par les communes, est un "arsenal juridique" complet. Ainsi, pour permettre à l'Etat de contrôler les actions des communes compétentes en matière d'urbanisme (c'est-à-dire qui délivrent elles-mêmes les autorisations individuelles d'urbanisme) et de faire obstacle à la délivrance d'autorisations d'urbanisme illégales ou portant atteinte à la sécurité et à la salubrité publiques, le code de l'urbanisme dote le préfet de nombreux pouvoirs. Le représentant de l'Etat peut notamment :

- *« utiliser l'article R.111-2 du code de l'urbanisme », aux termes duquel « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte [...] à la sécurité publique ».* Cette disposition permet au préfet de marquer son opposition à la délivrance d'un permis de construire qui ne tiendrait qu'insuffisamment compte des risques naturels.
- *« Déferer l'autorisation litigieuse au juge administratif ».* L'exercice du déféré préfectoral en matière d'urbanisme est d'ailleurs facilité par la transmission obligatoire des actes d'urbanisme à la préfecture (article L.424-7 du code de l'urbanisme).
- *« Assortir ce déféré d'un référé-suspension ».* Cet outil est particulièrement efficace : en matière d'urbanisme, la demande de référé-suspension sur déféré entraîne la suspension immédiate de l'acte litigieux si elle a été formée dans un délai de dix jours à compter de la réception dudit acte par la préfecture. Le préfet peut donc aisément faire échec à l'exécution du permis de construire en cas de doute sérieux sur la légalité de celui-ci.

L'avis émis sur le projet, par les services de l'Etat, peut être suivi par le maire. C'est ainsi que certaines situations controversées semblent surgir.

*« Chercheur : En tant que décideur et élu local, ça paraît très difficile de gérer une telle situation ?*

*Maire : Très très difficile, d'autant plus que dans la situation que j'évoque, les services de l'Etat nous répondent que leur avis est positif ou négatif sur la demande de permis mais que ce n'est pas un avis*

*obligatoire. Autrement dit, que je peux moi quand même avec un avis négatif des services de l'Etat prendre une décision d'octroyer le permis. Ce qui me met en première ligne de responsabilité, je suis là pour ça, je ne refuserai pas cette responsabilité là, mais il me paraît quand même assez anormal d'être mis dans une situation pareille avec des avis divergents selon les époques. » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)*

*« Dernièrement, je ne sais pas si vous avez entendu dire, qu'il y avait une caserne des pompiers à Sète qui était à reconstruire. Les pompiers et le SDIS souhaitent la reconstruire sur place, le niveau NGF est à 1,30 mètre alors j'ai questionné quand même les services de l'Etat pour savoir ce qu'ils m'autorisaient à faire. Ils me répondent : "Bon, mais c'est une caserne des pompiers, nous on ne peut pas vous donner l'autorisation parce qu'il y a un risque inondable mais le maire peut prendre la décision de réaliser quand même le projet, en prenant ses responsabilités." Voilà, les positions de jésuites. » (Maire de Sète, 2009)*

L'Etat se responsabilise par des interdictions et par l'émission de règles sur la reconstruction et les indemnisations ayant lieu lors des catastrophes. Ainsi, émettre un PPRI/Sm, c'est aussi poser sur un territoire une réglementation assurantielle que les élus ont beaucoup de difficultés à accepter. En effet, les zones de PPRI/Sm cristallisent des normes et des références devant être prises en compte par les assurances lors d'évènements majeurs. Aussi, une fois le PPRI/Sm approuvé, les propriétaires des maisons, situées en zone d'aléa avec une référence de cote supérieure à celle de l'évènement, ne seront pas indemnisés en cas de démolition de leur bien immobilier, les assurances ne prendront pas à leur charge la reconstruction. Outre les contraintes sur le développement du territoire, le PPRI réglemente et clarifie les modalités systémiques assurantielles. Néanmoins, nous soulevons l'existence du système de solidarité CatNat qui prend en charge les travaux, si le territoire est classé en catastrophe naturelle. L'existence de ce système explique sans doute nos résultats (cf. le Graphique 21, en page 334). Nous remarquons que l'"indemnisation des dégâts par les assurances" ne s'avère pas indubitablement un enjeu essentiel pour les acteurs locaux, et encore moins pour la population. Le remboursement des dégâts par les assurances n'est pas une préoccupation pour les citoyens. En cas de catastrophe exceptionnelle, ces derniers savent, qu'ils seront indemnisés par le fond Barnier. Cette "incongruité" du système de solidarité valorise les comportements déviants et ne favorise pas les changements de comportements.

La responsabilité de l'aménagement urbain est à la fois une responsabilité collective, par les choix politiques qui sont réalisés et les conséquences sur les systèmes assurantiels financiers, mais aussi une responsabilité individuelle, par le choix de l'individu de reconstruire sur le même lieu où une catastrophe s'est déjà produite. Les deux extraits d'entretiens ci-dessous illustrent cette problématique.

*« L'Etat a géré le truc : il a interdit, mais en contre partie, il va indemniser pour les autres parcelles qui seraient potentiellement inondables, mais pas pour l'évènement de référence. Donc, en fait, c'est cette limite-là qu'il faut bien fixer, un aléa de référence qui fait qu'au delà duquel, s'il y a des dégâts, on n'indemniser pas ? et encore je ne suis pas sûr que l'on suive bien la règle, c'est-à-dire qu'il est possible qu'il y ait des populations qui aient construit dans des secteurs qui étaient moyennement autorisés et qui seront quand même indemnisées. Mais bon, on va dire que si on respecte la règle, on fixe cette limite-là qui est : « Vous avez le droit de construire et si on vous autorise à construire et qu'il y a des dégâts on vous indemniser », mais, par contre, là « vous n'avez pas le droit et si vous construisez là et qu'il y a des dégâts et bien c'est votre problème ». Et, c'est quand même le maire qui met en jeu son mandat et plus que ça, parce qu'il peut être attaqué au civil, enfin il peut être attaqué au civil, ou au pénal, il peut être attaqué et aller en prison. Donc, la règle, elle est un peu là, et donc, c'est pour cela que je disais qu'il est*



*possible que localement ils n'acceptent pas vraiment que l'on réglemente jusqu'à un évènement aussi dramatique [...] » (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)*

*« C'est difficile de faire passer ce discours-là quotidiennement. Parce que ce qui biaise tout le système à mon sens, c'est que le jour où il y a une immense catastrophe, une grosse inondation, l'Etat ouvre les vannes financières et il dit on reconstruit. Le système assurantiel est fait en France de telle manière que de toute façon, il y a un système de réassurance de l'Etat et on ouvrira les vannes financières, c'est-à-dire que l'on reconstruira, on déploiera des moyens financiers énormes sans se poser la question de la pertinence ou pas, enfin jusqu'à présent, ça a été le cas de la reconstruction des ouvrages à l'identique, etc. et d'indemnisation des gens, des activités qui ont été sinistrées sans même se poser la question de la pertinence, de leur justification, de leur présence dans ces zones-là.[...] Simplement, tant que le niveau national, voire européen, viendra en aide, on reconstruira à l'identique, on aura oublié au bout de dix ans et on remettra encore plus d'enjeux en zones à risques. [...] Là, aujourd'hui, tout le monde, vous comme moi, si vous avez une assurance habitation, que vous habitez dans une zone à risque ou pas, que vous en soyez conscient ou pas, informés ou pas, vous êtes ponctionnés du même pourcentage sur votre contrat d'assurance habitation de douze pour cent qui vont alimenter un fond de prévention des risques naturels majeurs qui est utilisé notamment en cas de catastrophe. Il est utilisé pour les travaux de prévention et de protection. C'est un fond, c'est un fond national commun, le fond Barnier mais aussi en cas de survenue d'évènements majeurs. » (Chargée des risques naturels, milieux aquatiques et gestion de l'eau, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)*

Enfin, notre regard s'est porté sur la notion de responsabilité des citoyens dont les résultats nous ont étonnés. Fortement abordée par le législateur, il semblerait que les services de l'Etat la prônent dans leurs discours. A l'inverse, les élus évoquent peu cette responsabilité, est-ce une volonté de protéger les citoyens ? Nous analysons ce résultat comme un choix fait par les élus d'assumer leur responsabilité et celle de leurs électeurs. Pour autant, la responsabilisation de la population doit permettre d'améliorer la culture du risque et son acceptabilité.

En conclusion, nous avons évoqué les responsabilités des maires, des préfets et des citoyens, mais ne devons-nous pas nous interroger sur la pertinence d'attribuer une responsabilité au "territoire" ? La personnification du territoire ne permettrait-elle pas une ouverture sur des problématiques non prises en compte à ce jour ? Aussi, certains responsables locaux l'abordent dans les entretiens comme une solution envisageable. La responsabilisation du territoire au travers de structures existantes comme les inter-communalités pourrait jouer un rôle intermédiaire de valorisation du territoire. Nous retrouvons en-cela les préconisations de Langumier J. (2008) sur le dessein de « réinscrire la question du risque dans les autres dynamiques territoriales et les réflexions d'aménagement ».

*« [...] Au niveau des échelles de responsabilités, le problème c'est que la responsabilité revient toujours sur la même échelle au final qui est celle du maire en quelque sorte, même beaucoup, certainement beaucoup trop. [...] Mais les responsabilités sont toujours soit celles du préfet, soit celles du maire et nos territoires, ils sont, en quelque sorte dénués de responsabilités. Les présidents d'intercommunalité n'ont pas de pouvoir de police et ils n'en n'auront pas. Donc, ça manque peut-être un peu pour qu'il y ait une vraie prise de conscience, pour qu'il y ait plus d'implication aussi des élus sur le travail qu'il y a à réaliser à l'échelle de ce territoire là, ça reste quand même assez superficiel, mais bon ils suivent ça un peu de loin, à part le président les autres bon, ils viennent au syndicat mixte, ils s'aperçoivent que l'on discute de choses intéressantes mais c'est pas les supers bosseurs impliqués, c'est pas ça encore. Donc, cette notion de responsabilité, qui est liée au fait qu'on n'est pas à l'échelle des territoires désignés au suffrage*

*universel, c'est un peu problématique. [...] Ils ne sont pas élus là, donc, ils sont élus dans leur commune, donc la commune reste beaucoup plus importante que le territoire. [...] »* (Chef de service risques naturels, Syndicat Mixte du Bassin de Thau, 2009)

Les notions de responsabilités évoquées par les parties prenantes font résonance à la perception qu'ont les acteurs locaux de l'usage abusif voire "fourvoyé" du principe de précaution par les services de l'Etat (Godard O., 2000, p. 128).

#### **1.1.4. Dispersion des responsabilités et principe de précaution**

Les notions de "dispersion des responsabilités" et de "principe de précaution" sont les résultats à la fois des enjeux soulevés par les parties prenantes et des éléments perçus comme difficultés à l'élaboration du PPRI/Sm. Aussi, nous les identifions dans le Graphique 25 (en page 348), puis dans le Graphique 18 (en page 320) pour le "principe de précaution", et enfin dans le Graphique 19 (en page 332) dans la catégorie "Ambiguïté causale" (cf. l'ensemble des graphiques pour les groupes détaillés en Annexe 13, en page 467 et suivantes).

Ainsi, nous soulignons la catégorie "*Ambiguïté causale*" qui est définie par Tarondeau J.-C. (1998) comme « *la connaissance incomplète ou imparfaite des liens entre les ressources maîtrisées par la firme et l'avantage durable ou la rente dont elle bénéficie* ». Trois sources principales peuvent être à l'origine de cette ambiguïté : « *le caractère tacite des ressources exploitées ; la complexité résultant de combinaisons, coordinations et interactions nombreuses entre ces ressources ; la spécificité de ces ressources* » (Tarondeau J.-C., 1998). A ce titre, les systèmes d'action concrets (Crozier M., Friedberg E., 1977) qui se créent autour d'un territoire à risque semblent propices au développement d'une certaine ambiguïté causale noyant la responsabilité des uns et des autres dans un "*marasme protecteur*".

Selon Padioleau J.-G. (1999), dans le cadre de son analyse des plans de prévention des risques, « *citoyens, gouvernants éprouvent des phénomènes d'ambiguïté lorsqu'ils ne réussissent pas à construire et à partager des représentations communes. Les représentations concurrentes et contradictoires fleurissent. Les préférences semblent mobiles et difficiles à isoler. Dès lors, élites et gouvernés s'affrontent pour définir ou imposer des interprétations des buts de l'action collective, des problèmes à résoudre et des moyens pour y parvenir. Au regard de l'action, l'enjeu est simple : plus les phénomènes d'ambiguïtés sont restreints ou sous contrôle, plus les chances d'agir s'élèvent* » (Padioleau J.-G., 1999).

De fait, que cela soit le fruit d'une ou de plusieurs stratégie(s) délibérée(s) ou encore d'un effet purement émergent du système, la chaîne de causalité se trouve souvent brouillée et les responsabilités difficilement attribuables (Tiberghien B., 2006).

En ce qui concerne notre terrain de recherche, les responsabilités ne semblent pas intégralement et clairement définies du fait de l'existence d'une gabegie entre les acteurs locaux et leur rôle respectif. Selon un élu local, cette "dispersion de la responsabilité" au même titre que la dispersion de la connaissance ne contribue pas à la compréhension et à la bonne gestion des risques sur le territoire.

*« Nous sommes manifestement dans une période très incertaine en matière d'interprétation des éléments techniques qui sont avérés, et nous sommes aussi dans une période où manifestement, et c'est*

*légitime, les uns et les autres essayent de se mettre dans une situation où leur responsabilité serait la moins engagée en cas de survenance d'une catastrophe naturelle et liée à l'occurrence d'un risque. Autrement dit, aujourd'hui, il y a une dispersion de la responsabilité, il y a une dispersion de la connaissance, il y a une dispersion des moyens techniques d'analyse qui fait que, de mon point de vue, la décision prise ne peut pas être la bonne ou elle ne peut être bonne que par une grande chance. » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)*

La démarche experte des PPRI/Sm considère l'échelle locale comme un contexte d'application d'une vision uniforme du risque. Dans cette représentation, les relations de responsabilisation entre les acteurs ne peuvent être que biaisée, comme le souligne (Tricot A., 2008), « *le partage des tâches entre l'Etat qui "dit" le risque, et les collectivités locales qui "l'appliquent" se fait mal. [...] L'ensemble débouche sur une aporie : l'in habitabilité des espaces à risques* ».

Par ailleurs, la multiplicité des échelles de responsabilité (Webster A., 2004) serait une cause de dispersion de la responsabilité.

*« Donc, quand on parle en matière de responsabilité, en matière de risque c'est difficile, c'est très très compliqué. [...] A mon avis, encore une fois, les élus sont au fait de leur responsabilité quand ils ont vécu assez récemment des événements importants, je pense et, à contrario, ils le sont moins quand ils ne l'ont pas vécu. Mais effectivement, il y a énormément de niveaux de responsabilité selon les acteurs qui sont concernés, le citoyen lui-même a aussi une responsabilité individuelle. » (Chargée des risques naturels, milieux aquatiques et gestion de l'eau, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)*

*« [...] [Concernant les échelles de responsabilités territoriales] je dirais très compliquées et entraînant, étant très compliquées, une absence d'organisation, une absence d'efficacité. [...] Vraiment s'il y a bien une chose qu'il faut écrémer, c'est le mille-feuille, ça bien sûr ce n'est pas un discours de politique mais moi je ne fais pas de politique [...] Ce mille-feuille, il est dramatique, il est contre productif ! » (Elu à la gestion des risques, hygiène et sécurité, Mairie de Sète, 2009)*

La notion de dispersion de la responsabilité amène les interviewés à évoquer le principe de précaution. L'utilisation exagérée du principe de précaution par les services de l'Etat est source de conflit dans l'élaboration du PPRI/Sm, d'après les élus locaux et les citoyens.

A l'origine du principe de précaution, nous citons les propos de Hans Jonas, « *nous n'avons pas le droit de choisir le non-être des générations futures à cause de l'être de la génération actuelle* » (Jonas H., 1979). Quelques années plus tard à l'instar de Jonas H., Attali J. (2004) s'adresse non seulement aux actions privées de l'humain sur la terre<sup>202</sup> mais aussi à la communauté dans son ensemble, et décrie que « *l'humanité s'est dotée des moyens de se suicider* » (Attali J., 2004, p. 37).

La prise de conscience collective que le système dans lequel nous vivons est périssable nous contraint à la précaution. Cette prise de conscience s'exerce dans tous les domaines à risques. Au delà des inondations, l'année 2009 a été marquée par les précautions prises contre la grippe H1N1, comme nous l'évoque un élu local.

*« [...] mais c'est le problème du politique, c'est que vous voyez aujourd'hui avec la grippe H1N1, c'est un principe de précaution extrême parce qu'on ne sait pas trop et on a peur qu'on vienne vous reprocher*

<sup>202</sup> « *Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur la terre* » et « *de façon que les effets de ton action ne soient pas destructeurs pour la possibilité future d'une telle vie.* » (Jonas H., 1979)

*après de ne pas avoir fait, alors que vous étiez au pouvoir entre guillemets, que vous aviez les capacités [...] » (Elu à la gestion des risques, hygiène et sécurité, Mairie de Sète, 2009)*

L'essor de nos capacités techniques s'accompagne de nouveaux défis sociopolitiques dont nous sommes parfois incapables d'évaluer avec certitude les implications. « *La science, alors qu'elle fait progresser nos connaissances, a amplifié l'insécurité* » (Beck U., 2001, p. 147).

Les experts ne prétendent plus expliquer le réel. Le risque et l'incertitude sont des données avec lesquelles la politique moderne doit composer. « *Dans la société mondiale du risque, l'être humain s'efforce de se sauver des catastrophes qui n'existeraient pas sans lui* » (Beck U., 2004). Les propos suivants, d'un élu local, illustrent le paradoxe entre incertitudes de la situation, responsabilités et principe de précaution.

*« Or, on sait bien que dans les faits, dans le réel, il n'y aura jamais une superposition, qui est seulement possible en théorie et donc, il faut bien que nous ayons des responsables capables d'assumer une partie de cette méconnaissance, une partie de ce flou, une partie de cette incertitude, et c'est normalement toute la grandeur de l'administration et des élus que de faire ça. Mais, on est aussi dans un paradigme social qui fait qu'on veut être ni responsable, ni coupable, donc ça entraîne des interprétations particulières des données que nous avons. » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)*

Le mythe du progrès est remis en cause, il ne s'agit plus de réaliser le paradis sur terre mais d'éviter le pire. En ce sens, « *le politique devient un art du moins* » (Beck U., 2004).

Le "*principe de précaution*" est une évolution des modes de décision qui se traduit dans ce sentiment de crainte permanent et la nécessaire prise en compte de la responsabilité non mesurable à l'égard du futur qui en découle. Les élus locaux exercent leurs activités dans un contexte d'incertitude provoquant des attitudes divergentes.

*« [...] je pense aussi que la volonté d'être le moins responsable possible en cas de survenance d'une catastrophe entraîne tout le monde vers une interprétation maximaliste des données scientifiques que nous avons. Les données scientifiques, en tout cas, moi ce que j'en connais sont contradictoires. » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009).*

La gestion des risques est un domaine particulier de par son incertitude et de par les responsabilités des acteurs publics qui sont confrontés à des demandes exigeantes.

Il s'agit d'« *une approche de gestion des risques qui s'exerce dans une situation d'incertitude scientifique qui exprime une exigence d'action face à un risque potentiellement grave sans attendre les résultats de la recherche* »<sup>203</sup>.

Le principe de précaution, qui s'exerce lors de la gestion des risques d'inondation par submersion marine sur le Bassin de Thau, est sujet à polémique par le fait que certains territoires ont été soumis à l'urbanisation sans que l'Etat n'apporte aucun veto. Puis, quelques années plus tard, cet Etat soulève la problématique des risques et modifie les règles. Selon les méthodes d'analyse du phénomène utilisées et leurs transcriptions sur le terrain, l'interprétation des résultats de l'Etat peut s'avérer différente. Certains acteurs expliquent l'action de l'Etat comme une normalité imposée par le rôle du pouvoir régalién, d'autres y perçoivent une ouverture "*du parapluie*" poussée à l'extrême.

<sup>203</sup> Lignes directrices pour l'application du principe de précaution, émis par la DG XXIV de l'Union Européenne le 17 octobre 1998.

Néanmoins, l'étude des résultats est surprenante car le principe de précaution est peu cité. En effet, la place importante dans la littérature du principe de précaution (Padioleau J.-G., 2001 ; Godard O., 2000 ; Tiberghien B., 2006), supposerait théoriquement un intérêt majeur pour ce principe. De plus, la recherche action conduit à confirmer cela. Pour autant, bien que cité par les élus locaux et les techniciens territoriaux, le principe de précaution ne semble pas être un enjeu majeur de l'élaboration du PPRI/Sm. Ces deux parties prenantes sont les plus impactées par les décisions de l'Etat. Mais en ce qui concerne la problématique des difficultés rencontrées lors de l'élaboration du PPRI/Sm, nous constatons que les élus et la population sont les catégories ayant le plus cité le principe de précaution. Cela pourrait s'expliquer par le fait que ces parties prenantes sont celles qui subissent le plus de contraintes liées au PPRI/Sm. Ce sont donc les plus mécontentes lors de l'utilisation du principe de précaution par l'Etat. En effet, sous la dénonciation d'un principe de précaution appliqué à l'excès, il pourrait se cacher le déni du risque et le rejet des erreurs du passé. Bien que n'étant pas visible sur les graphiques, nous précisons, que lorsque les acteurs citent le principe de précaution, ce dernier fait référence aux actions de l'Etat.

*« [...] Mon avis, c'est que je pense que l'on va assez loin dans le PPRI aussi. Donc, l'Etat, excusez moi l'expression, met plus qu'un parapluie, il met un parasol au-dessus de la tête. [...] Donc, par rapport, là on travaille que sur le risque, on ne travaille pas sur la réalité, donc, par rapport à ce risque, l'Etat se protège complètement en mettant en place un PPRI assez contraignant pour les personnes. Donc, pour moi, c'est vraiment une très grosse protection de l'Etat. [...] Principe de précaution, on en parle de plus en plus, de ce principe de précaution et c'est gravement... on le voit de partout aujourd'hui. [...] »*  
(Président de l'Association des riverains de Frontignan Plage, 2009)

Le principe de précaution ne trouve pas ses bases dans l'opposition ou le "mal-être". Son objectif principal est avant tout de prévenir afin d'envisager les défis futurs auxquels l'être humain peut être confronté. Dans le cas qui nous occupe, le principe de précaution est envisagé comme un bouclier derrière lequel les décideurs publics étatiques se retranchent pour ne pas affronter leurs responsabilités. Il est perçu comme une contrainte et comme une barrière au développement territorial. Ce frein apporté à l'urbanisation locale soulève les animosités des décideurs locaux.

*« La prévention est différente de la précaution. La prévention, c'est toutes les actions que nous avons à mener sur une analyse de risques potentiels. Après, il faut être précautionneux, il faut de la précaution. La précaution c'est plus analyser la bonne information. Il faut prendre avec précaution ce que l'on nous donne. »* (Maire de Marseillan, 2009)

L'analyse des propos recueillis de nos entretiens met en relation le principe de précaution attribué aux décisions et la personnalité du préfet en exercice (responsable de l'approbation du PPRI/Sm). Ainsi, nous constatons l'existence de certaines situations très paradoxales selon la personnalité du préfet qui dépend de la période de prise de décision.

*« C'est très important quand on est maire de constater cela, parce que ça veut dire que selon les périodes dans lesquelles on se trouve dans son mandat, en fonction des personnalités qui, par ailleurs, assument les responsabilités au niveau de l'Etat, on donnera à nos citoyens pour des situations identiques des réponses différentes, ce qui est absolument anormal. Tel qui a un terrain, à telle altitude dans tel quartier, s'il fait une demande de permis sur l'année X se verra opposer une réponse négative ; son voisin immédiat, exactement dans le même quartier donc avec le même terrain qui peut être, par exemple une parcelle initiale divisée en deux sur laquelle manifestement pèsent les mêmes risques à l'année N+1, s'il y*

*a eu le changement de responsable au niveau des services de l'Etat qui sont consultés, pourra avoir une réponse positive à sa demande de permis et ainsi on crée des inégalités de traitement qui aujourd'hui sur le territoire commencent à se manifester et à laisser des traces et surtout sont l'objet d'incompréhensions. » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)*

Les parties prenantes dans l'élaboration d'un PPRI/Sm sont évoquées dans cette partie comme acteurs essentiels jouant des rôles plus ou moins définis. Nous abordons à présent les jeux entre ces diverses organisations locales.

## 1.2. Les jeux d'acteurs dans ce processus

Nous avons, dans la section 1.1 de ce chapitre, analysé les parties prenantes de la gestion des risques dans le cadre de l'élaboration du PPRI/Sm. Nous avons conclu à l'existence de conflits liés aux comportements des services de l'Etat parfois incompris par les autres parties prenantes. Bien que la mission de l'Etat ne soit pas simple dans l'élaboration d'un PPRI/Sm sur le Bassin de Thau, nous soulignons néanmoins que, dans la typologie des comportements sociaux précisant les rapports aux risques, les « *bureaucrates centraux sont représentés comme des adeptes du parapluie, de l'anti-risque* » (Duclos D., 1994).

Par conséquent, appréhender les jeux d'acteurs dans cet environnement complexe se traduira, dans un premier temps, par la réalisation de synopsis reliant les documents réalisés et leurs auteurs, afin de comprendre les relations des parties prenantes au PPRI/Sm.

Dans un deuxième temps, nous expliquerons, au travers de sa réglementation, la procédure d'élaboration du PPRI/Sm.

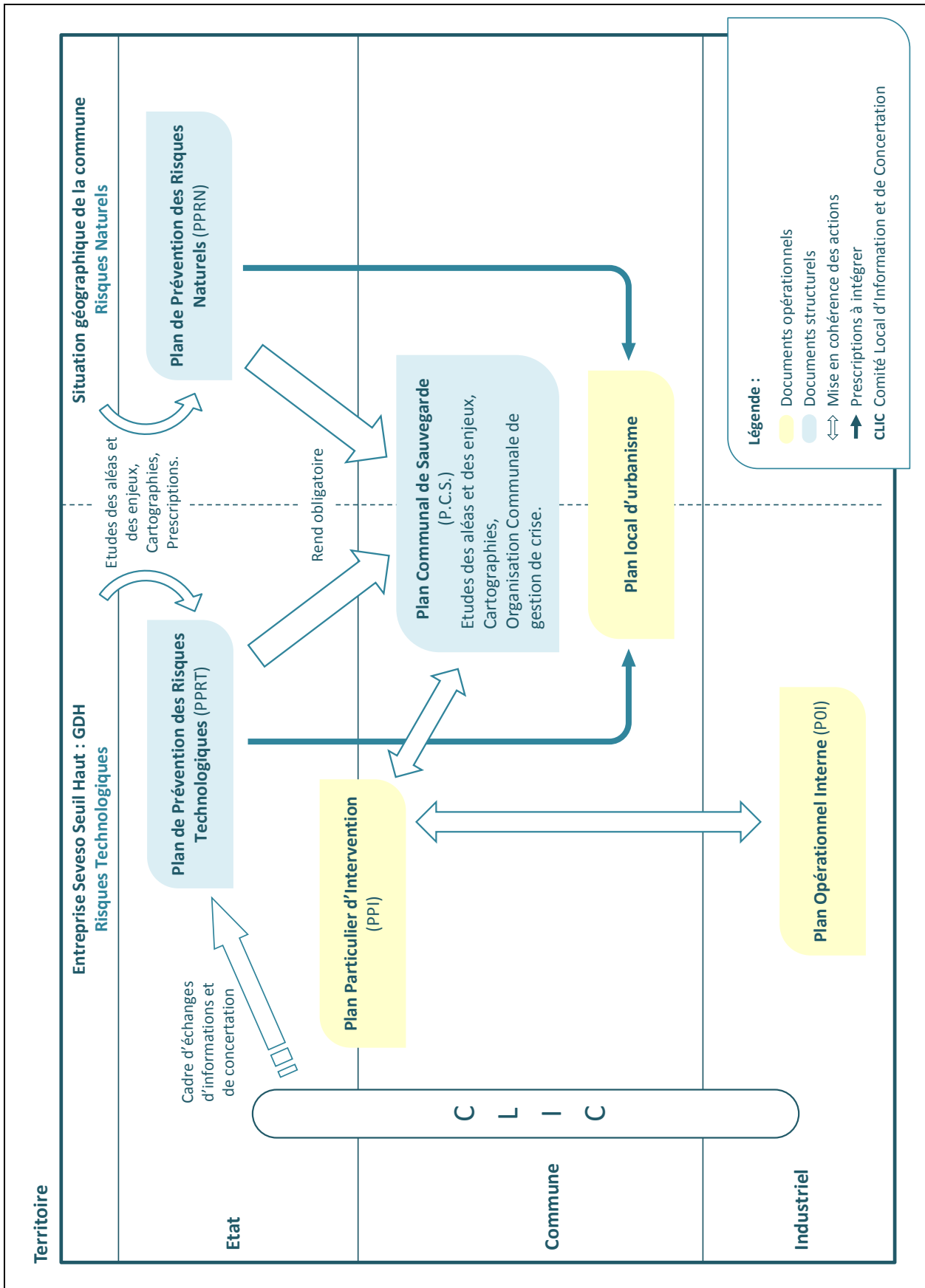
Ensuite, nous analyserons le processus de prise de décision autour de l'élaboration du PPRI/Sm. Et enfin, nous présenterons notre proposition d'intégrer les savoirs vernaculaires dans le processus du PPRI/Sm.

### 1.2.1. Les acteurs locaux dans les risques

Dans la démarche de recherche-action, nous élaborons des outils de transmission de la connaissance concernant les acteurs intervenant dans la gestion des risques et les documents qu'ils élaborent. Aussi, la création du synopsis (cf. la Figure 28, en page 287) permet une représentation des différents acteurs responsables intervenant dans la gestion des risques (technologiques et naturels).

Ce schéma nous permet de visualiser que l'Etat est responsable et initiateur des Plans de Prévention des Risques. La commune est, quant à elle, le dépositaire des mesures prises dans le cadre de ces plans. Elle doit intégrer dans le Plan Communal de Sauvegarde et dans le Plan Local d'Urbanisme, l'ensemble des documents, de "*porter à connaissance*" et de réglementation, instaurés par les services régaliens. L'imbrication des documents et leurs effets réciproques ne peuvent pas être occultés dans la prise de décision.

Figure 28 : Synopsis des échelles de responsabilités sur les documents de connaissances des risques majeurs



Dans notre démarche de recherche-action, nous débutons par une phase d'observation et d'appropriation du terrain afin de connaître les acteurs, les outils formels (ou informels) et l'environnement de la gestion des risques. La complexité des interactions entre les acteurs locaux se retranscrit dans l'imbrication des documents produits.

Ainsi, en ce qui concerne la notion de risques majeurs, le maire d'une commune voit sa responsabilité pénale<sup>204</sup> engagée. Néanmoins, il ne maîtrise pas les aléas de la nature qui s'exercent sur son territoire. La position d'un élu dans ce domaine se situe entre les volontés de ses électeurs et les décisions de l'Etat. En effet, d'une part, le maire est responsable devant ses électeurs, et d'autre part, il doit mettre en œuvre les décisions étatiques qui lui sont imposées par la législation de l'Etat. La situation est rendue délicate par les exigences de chaque partie et la divergence de leurs intérêts en matière d'environnement.

Ainsi, dans nos sociétés, la prise de conscience, par la population, des risques auxquels nous sommes soumis s'accompagne d'une demande de responsabilisation des élus locaux envers leurs électeurs et leur territoire. La population demande des comptes et de la transparence dans les actions publiques. Les habitants souhaitent être informés sur les risques majeurs qui les menacent et considèrent que c'est de la responsabilité du maire et de son conseil municipal d'assurer la sécurité civile sur le territoire dans lequel ils vivent.

Par le biais des entretiens, certains habitants ont soulevé le fait que la responsabilité du maire doit être engagée, et qu'ils n'hésiteront pas à se porter partie civile en cas d'accidents majeurs. Paradoxalement, ces mêmes habitants ont parfois du mal à admettre qu'un permis de construire<sup>205</sup> leur soit refusé pour cause de risques majeurs sur un périmètre donné. Bien entendu ces habitants confirment qu'ils n'ont jamais vu d'eau sur leur parcelle et qu'ils ne comprennent pas le bien fondé du PPRI/Sm. Ainsi, pour la population, paradoxalement, les élus sont responsables, d'une part de ne pas accepter les modifications des constructions sur les zones dites "à risques", et d'autre part, des dommages subis par la population en cas de catastrophes sur ce même territoire.

L'état se referme lorsque les élus locaux sont confrontés à des dispositifs législatifs que l'Etat impose sur le territoire, c'est-à-dire les Plans de Prévention des Risques. La complexité des imbrications des échelles territoriales et des documents peut alors créer une situation confuse et très délicate pour les collectivités territoriales. Le préfet a pour mission d'établir les documents du "dire du risque" (PPRT et PPRN). Ces documents s'imposent aux communes et impliquent la réalisation obligatoire d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS)<sup>206</sup> instauré par la loi du 13 août 2004<sup>207</sup> relative à la modernisation de la sécurité civile. En matière d'information préventive, il revient au maire<sup>208</sup> de réaliser le Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)<sup>209</sup>, selon le Dossier Communal Synthétique (DCS) et le Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM), élaborés

<sup>204</sup> Tant aux titres des compétences de police générale que de police spéciale pour, les faits non intentionnels de négligence ou d'imprudence constitutifs de délits d'homicides ou de blessures involontaires (art.221-6 alinéa 1 du code pénal).

<sup>205</sup> Permis de construire pour un étage supplémentaire dans leur maison pour accueillir leur famille, ou pour la maison de leur descendance sur la parcelle familiale. Ce qui implique une augmentation de la vulnérabilité et un risque pour leur famille.

<sup>206</sup> Le PCS est obligatoire dans les communes soit dotées d'un PPRN approuvé, soit comprises dans le champ d'application d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI).

<sup>207</sup> « Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. » (Article 3, loi du 13 août 2004)

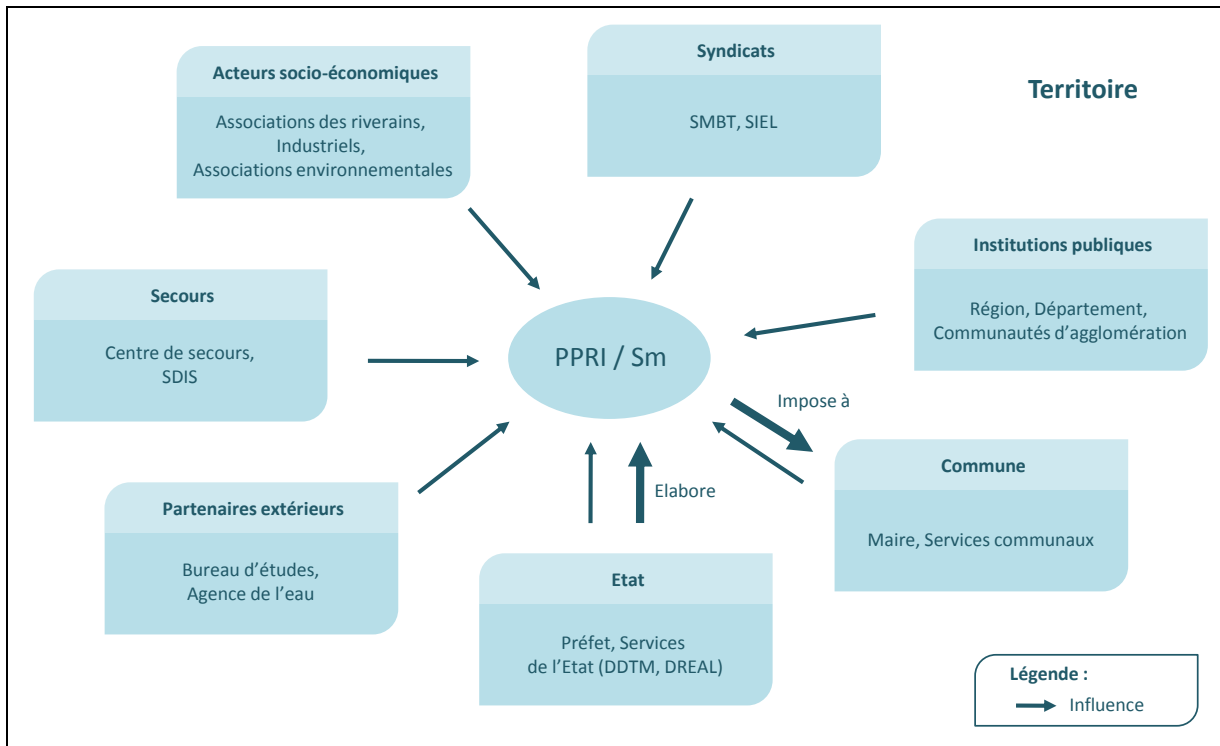
<sup>208</sup> Rôle précisé par la circulaire du 21 avril 1994.

<sup>209</sup> Fixé par le décret n°90-118 du 11 octobre 1990 et la circulaire du 21 avril 1994. Ce document, destiné à la population, enrichit les documents de connaissance du risque communal par les mesures de prévention et de protection prises par la commune.



par les services de l'Etat. Face à l'imbricatio de partenaires intervenant dans la gestion des risques, nous concevons une représentation de l'environnement intervenant dans l'élaboration d'un PPRI/Sm. Le schéma sur les parties prenantes à l'élaboration du PPRI/Sm (cf. la Figure 29, en page 289) formalise les interfaces entre les acteurs locaux. Ainsi, le PPRI/Sm est au centre d'un dispositif associant de nombreux acteurs sur un même territoire, ici le bassin versant du Bassin de Thau composé de multiples territoires communaux.

**Figure 29 : Les parties prenantes en influence au PPRI/Sm du Bassin de Thau**



L'image statique du système relationnel entre les acteurs locaux du risque et les textes législatifs en vigueur laissent présager que le processus est parfaitement adapté à la situation réelle. Or, notre expérience du terrain nous amène à émettre des doutes sur l'efficacité de ce processus, ainsi que sur l'efficacité des rôles de chaque acteur. En effet, les difficultés rencontrées sur le terrain pour approuver le PPRI/Sm du Bassin de Thau, ont mis en évidence des incertitudes quant au bon déroulement de la procédure.

### 1.2.2. La procédure d'élaboration du PPRI/Sm

La contextualisation de cette démarche de PPRI/Sm nous paraît primordiale pour la compréhension des comportements de chaque acteur.

L'historique du dossier débute le 23 décembre 2002 lorsque les services de l'Etat prescrivent un PPRI/Sm sur les communes du Bassin de Thau. Ce document n'a jamais été approuvé suite aux conflits qu'il a provoqués avec les municipalités qui souhaitaient, entre autres, garder la main sur leur développement urbanistique et économique.

Puis, le 12 septembre 2007, le préfet prescrit un PPRI/Sm. Celui-ci est annoncé à chaque commune par un courrier avec la précision que l'Etat procède à des études de l'aléa.

Au cours d'une réunion (novembre 2008) avec les services de l'Etat, l'ensemble des maires du bassin versant de l'Etang de Thau se voit remettre un dossier présentant le "nouveau" PPRI prescrit sur le bassin versant du Bassin de Thau, intégrant de manière inédite à l'échelle régionale le risque de submersion marine.

Cette nouvelle prescription modifie la prise en compte de l'aléa du risque. Le risque ne concerne plus les problématiques de ruissellements urbains ou de montées des eaux, il s'agit, à présent de submersion marine et d'intrusion de l'eau dans les territoires.

Face à cette annonce et à la présentation des cartographies, les maires se rassemblent dans le cadre du Syndicat Mixte du Bassin de Thau pour écrire (courrier du 21 janvier 2009) au préfet afin de lui soumettre leurs interrogations.

Ces échanges attirent l'attention du préfet sur le fait que les différences constatées sur les données altimétriques peuvent concerner « *des secteurs déterminants du SCOT à l'intérieur et à proximité des zones urbaines. Leur interdire de contribuer aux potentiels de densification et de renouvellement urbain reviendrait à renoncer pour partie aux objectifs fixés par les élus de maîtrise de la consommation d'espace, de structuration urbaine et de limitation des déplacements en conformité avec les attentes de la loi SRU et des lois du Grenelle en cours de validation. Au vue des enjeux en termes d'aménagement futur du territoire, il semble donc indispensable de déterminer avec plus de précision et sur la base d'une approche scientifique, valider la hauteur d'eau maximale dans des situations d'évènements d'occurrence centennale* » (SMBT, 2009)<sup>210</sup>.

Ainsi, nous soulignons l'aspect conflictuel et d'actualité de ce dossier dans la période de notre recherche. Les services de l'Etat ont présenté des cartes non détaillées dans un premier temps ainsi que des documents succincts sur le PPRI/Sm. Ce plan délimite les zones d'effets d'un phénomène de submersion marine et vise à renforcer la protection de la population. Or, les maires sont dubitatifs sur les zones annoncées et s'interrogent sur les types d'informations pris en compte pour la création de ces zones. Dans ce contexte, ils demandent aux services de l'Etat de prendre en compte les données mises à jour par les services du Syndicat Mixte du Bassin de Thau, gestionnaire du bassin versant du Bassin de Thau.

Les services de l'Etat accusent réception et proposent de réfléchir avant de revoir le dossier. Les communes apprennent ultérieurement que les services de l'Etat acceptent de visualiser les données du Syndicat Mixte du Bassin de Thau.

Sur la même période, nous soulignons les restructurations menées dans le cadre des réformes de l'Etat pour les services de la DDE et de la DIREN.

Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) de l'Hérault (hors volet social du logement), la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), la Direction Départementale des Affaires Maritimes (DIDAM) et une partie des services de la Préfecture fusionnent et deviennent la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault (DDTM 34).

<sup>210</sup> SMBT (2009), courrier réf : FC/JJT/NS/05, objet : PPRI, 21 janvier 2009, du président du Syndicat Mixte du Bassin de Thau au Préfet de la région Languedoc-Roussillon.

A la même date, la Direction Régionale de l'ENvironnement (DIREN), la Direction Régionale de l'Equiement (DRE), et la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) (sauf pour le développement industriel et la métrologie) fusionnent et deviennent la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

Ces modifications au sein des services de l'Etat entraînent des changements d'interlocuteurs et une reprise du dossier PPRI/Sm du Bassin de Thau par de nouveaux responsables. En janvier 2010, chaque commune reçoit la visite de la nouvelle responsable du service risque de la DDTM 34. Les services de l'Etat présentent alors de nouvelles cartes plus détaillées et un projet de règlement du PPRI/Sm commune par commune.

Ces nouvelles cartes font apparaître les différentes zones de danger engendrées par l'inondation par submersion marine qui sont au nombre de trois :

- en rouge, les zones urbanisées ou naturelles de déferlement des vagues et de danger très fort ;
- en orange, les zones urbanisées ou naturelles de danger fort ;
- en vert, les zones de danger moyen.

Des mesures, répertoriées dans le PPRI, sont envisagées pour chacune de ces zones.

- Pour les zones de danger très fort et fort : essentiellement l'interdiction de construire et la mise en place de zones refuges.
- Pour l'ensemble des zones inondables, mise en œuvre de prescriptions techniques : diagnostic des bâtiments, installation de batardeaux, matérialisation des emprises des piscines et des bassins enterrés, amarrage des objets susceptibles de flottaison...

Nous détaillerons la méthodologie du PPRI dans le Chapitre 2 de cette partie.

La suite de la procédure envisagée par les services de l'Etat est une lecture détaillée par les services communaux de ce premier projet d'application du règlement PPRI/Sm. Ainsi, les élus locaux devront faire des retours concernant les projets futurs envisagés sur leur territoire soumis à l'aléa de submersion marine.

Dans le cadre de la méthodologie de la recherche-action, nous avons assisté à la réunion de travail, réunissant la mairie et la DDTM le 21 janvier 2010 qui s'est déroulée à la mairie de Frontignan la Peyrade. Cette rencontre a donné lieu à la présentation des zones d'aléas forts, modérés et faibles, et à une explication d'un projet de règlement sur chaque zone prédéterminée. Les services communaux interrogent la DDTM sur les éléments pris en compte pour faire ces cartes. Il semblerait que les cotes prises en compte ne soient que des modélisations approximatives sans relevés de terrain identifiables. De plus, les services de l'Etat annoncent que, bien que le PPRI/Sm ait été prescrit sur le bassin versant, il sera approuvé et négocié commune par commune<sup>211</sup>.

La procédure d'élaboration connaît alors un biais qui pose des interrogations quant à la pertinence d'agir dans ce sens. En effet, alors qu'il est reconnu qu'une vision globale du territoire et qu'une

<sup>211</sup> La méthode de travail s'entend toujours sur des rencontres entre les communes et la DDTM pour examiner, parcelle par parcelle, les enjeux et le classement envisageable. Les arbitrages en cas de désaccord, se feront tout d'abord par la sous-Préfète au littoral ou à défaut, en cas de désaccord persistant, par le Préfet.

gestion intégrée des risques sont primordiales, il s'avère que la procédure initiée dans cette logique prend une tout autre tournure quant à sa finalisation. La nouvelle donne de la procédure pourrait compromettre la vision globale de la stratégie initiale.

Les négociations menées commune par commune ne vont-elles pas biaiser le résultat de ce PPRI/Sm ? Les politiques d'aménagement seront-elles restreintes par ce PPRI ou seront-elles menées suivant la volonté des élus locaux ? Les jeux politiques vont-ils causer des prises de décision différentes ?

Le 18 mai 2010<sup>212</sup>, suite aux événements de février 2010<sup>213</sup>, le Préfet de Région a réuni l'ensemble des communes et intercommunalités du littoral du Languedoc-Roussillon, sur les questions de la mobilité du trait de côte et les risques de submersion marine dans le golfe du Lion.

Au cours de cette réunion, des intervenants, essentiellement issus des services de l'Etat<sup>214</sup> et des chercheurs universitaires, ont informé, les élus et techniciens des communes littorales, du durcissement de la politique de l'Etat dans les zones soumises au risque de submersion marine et à l'érosion des côtes, suite à la tempête "Xynthia" du mois de février 2010. Ainsi, le préfet annonce une nouvelle étape plus restrictive dans la politique de gestion des risques de submersion marine en Languedoc-Roussillon par l'accélération du planning d'approbation des PPRI.

De plus, il informe qu'un groupe de travail national étudie l'impact économique du risque de submersion marine à l'horizon 2100 (définition des zones exposées, nombre de logements, nombre d'habitants, incidences du risque, évaluation des dégâts...) en intégrant donc l'impact du changement climatique. Les conséquences financières, de l'ordre de 300 milliards d'euros, seraient très importantes en Languedoc-Roussillon<sup>215</sup>.

L'Etat fait comprendre qu'il s'applique à acquérir tous les outils de connaissance c'est-à-dire les "leviers topographiques" de l'ensemble des côtes du Languedoc-Roussillon et les cartographies du risque (AZISM) permettant de construire sa réglementation sur les PPRI/Sm. Les communes, situées en zone littorale, devront alors, appliquer l'article R111-2 du code de l'urbanisme. Cela implique que l'ensemble des permis de construire de toutes ces communes (qu'elles aient ou non un PPRI ou un PLU approuvé moins restrictif) devront prendre en considération les contraintes de submersion marine au titre de la protection des personnes contre les risques naturels.

Cette démonstration de pouvoir par le préfet s'intègre dans une annonce des mesures nationales dites "post Xynthia" qui sont les suivantes :

- Recensement des campings et des parcs de loisirs situés en zone inondable par submersion marine.
- Priorisation des PPRI à prescrire, révisés ou approuvés au regard de l'importance du risque.

<sup>212</sup> L'ordre du jour portait sur la gestion durable du trait de côte (les principes, la spécificité du Languedoc-Roussillon, les besoins et les ressources sédimentaires), les outils de la connaissance (le levé LIDAR, l'Atlas des Zones Inondables par Submersion Marine (AZI/SM), les données historiques), et la prise en compte des risques dans les stratégies d'aménagement (la doctrine de 2008 sur les risques de submersion marine, l'incidence du changement climatique et les mesures d'après "Xynthia").

<sup>213</sup> Le 28 février 2010, la tempête "Xynthia" a durement frappé le littoral atlantique. Les départements de la Vendée et de la Charente Maritime ont été particulièrement touchés. Cette tempête provoqua 53 morts, 79 blessés, 500 000 personnes sinistrées à des degrés divers. Les dégâts matériels sont évalués à 2,5 milliards d'euros, à ce bilan très lourd, il convient d'ajouter des dégâts indirects (24 départements en ont subi les conséquences).

<sup>214</sup> Soient la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault (DDTM 34) et le Secrétaire Général aux Affaires Régionales (SGAR).

<sup>215</sup> Néanmoins, les mesures de protection du trait de côte élaborées sur le lido de Sète à Marseillan (opération financière de 50 Millions d'euros) sur 12 km ne pourront pas s'appliquer au 250 km du cordon littoral du Languedoc-Roussillon.

- Application rigoureuse de l'article R111-2 sur la base des études PPRI et à défaut de l'AZISM en cours de diffusion.
- Exercice attentif du contrôle de légalité sur toutes les zones submersibles (notamment par submersion marine) par les services préfectoraux.

L'aspect pragmatique de cette volonté de l'Etat se traduit par l'annonce, en juillet 2010, d'une planification spatio-temporelle de la procédure d'élaboration du PPRI/Sm sur le territoire du Bassin de Thau. Celle-ci se réalisera en deux étapes :

- Des réunions publiques et une première vague d'approbation du PPRI/Sm pour les communes situées au Nord Bassin de Thau, c'est-à-dire des communes impactées indirectement par la submersion marine.
- Puis, dans un deuxième temps, des réunions publiques et une approbation du PPRI/Sm sur les communes du Sud du Bassin de Thau avec les communes directement impactées par le risque de submersion marine.

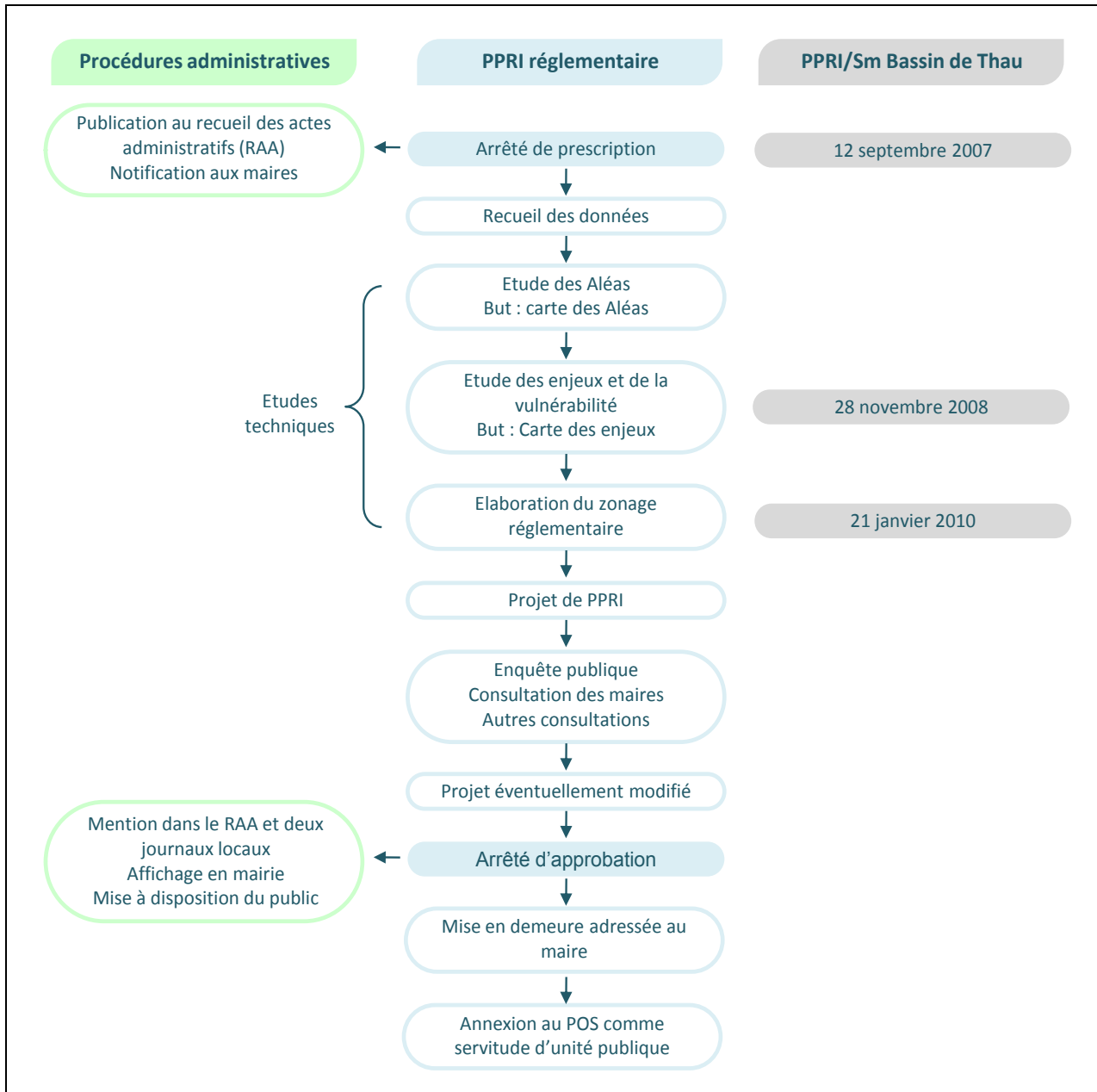
En septembre 2010, le projet de réglementation du PPRI/Sm n'est toujours pas établi et arrêté.

Ainsi, d'après la procédure d'élaboration du PPRI (cf. la Figure 30, en page 294, ci-dessous), nous constatons la difficulté pour les services de l'Etat de mener à terme cette démarche.

En effet, alors que les procédures des PPRT sont très encadrées dans un temps déterminé, en l'occurrence 18 mois, les PPRN prévisibles sont peu clairs en termes de planification temporelle. Est-ce une volonté de l'Etat de laisser du temps pour établir des procédures ? Ou est-ce par crainte de se fixer des objectifs trop ambitieux ?

Il en résulte qu'à ce jour, les PPRI/Sm ont un encadrement temporel quasi-inexistant, ce qui amène à se questionner sur la volonté étatique de faire avancer ces dossiers.

**Figure 30 : La procédure d'élaboration d'un PPRI/Sm et les dates de la procédure du PPRI/Sm du Bassin de Thau**



Le déroulement théorique de cette procédure semble ne pas convenir aux aspects pragmatiques soulevés par cette recherche.

Les difficultés rencontrées par les services de l'Etat laissent présager des incohérences majeures qui complexifient le processus. Nous faisons un retour sur la littérature pour comprendre les processus de prise de décision afin de faire évoluer le processus d'élaboration du PPRI/Sm en adéquation avec le terrain.

### 1.2.3. Le processus de prise de décision

La démarche d'élaboration d'un PPRI/Sm est un processus de décision qui a pour objectif de définir et de déterminer un zonage cartographique des zones de risques homogènes et de réglementer l'urbanisation de ces zones afin de prendre en compte le risque connu dans les décisions futures. La complexité de la décision sur ce sujet anxiogène se caractérise, par ailleurs, par le nombre de territoires impactés et les fortes incertitudes qui y sont liées.

Dans un cadre néoclassique de processus de prise de décision, nous avons accès à toutes les informations nécessaires pour la compréhension du phénomène sur lequel porte la décision. Ce qui permet au décideur public de concevoir le meilleur projet du territoire qu'il peut mettre en œuvre selon tous les paramètres (boîte noire de la décision) qui intègre toutes les fonctions (ex. héritage du territoire). Se pose alors le problème de savoir ce qui va être le plus important dans la prise de décision et quel type d'information sera valorisé dans le processus.

Est-ce que c'est une information totale telle que nous le propose la décision néoclassique (décision rationnelle) ? Ou est ce que le décideur public a besoin d'un autre type d'informations qui viendrait nourrir le diagnostic dans un cadre plus évolutif ?

Le risque est vécu à plus forte raison comme une contrainte dès lors que la vision du risque est imposée par un autre acteur. Les jeux d'acteurs qui s'établissent sur ce territoire ne sont pas négligeables dans cette décision.

Dans le cadre de la gestion des risques et de l'élaboration d'un PPRI/Sm, nous envisageons les « *décisions d'agir concrètement* » par opposition aux « *décisions de réunir de l'information* » (Arrow K., 1974).

Selon Simon H.A. (1977), « *la décision n'existe pas en soi, elle est un processus organisationnel, auto-organisateur, organisant l'espace et le temps de l'organisation* » et si la décision « *n'est pas fragmentable, son exercice est pourtant organisé et organisable* ».

Le processus de décision a pour principale approche celle donnée par Simon H.A. et Newell A. (1972). Ce processus est composé de deux grandes phases :

- **la détermination du problème** : cette phase peut être analysée selon une vision de la reconnaissance de forme (Norman L., 1980). Ainsi, un individu va sans cesse analyser et interpréter des informations en essayant de ramener l'image mentale (Anderson J.R., 1980) qu'il est en train de créer, à une image mentale qu'il connaît déjà et à laquelle il a déjà donné un sens. Son expérience sur les situations problématiques auxquelles il a déjà été confronté va déterminer la superposition de ces deux images mentales.
- **la résolution de ce problème** : cette phase peut être envisagée selon les théories des cartes cognitives, afin de trouver le chemin qui conduira au point final souhaité (Fiol C. M. et Huff A.S., 1992). La carte cognitive peut être envisagée comme un modèle ayant pour but de figurer le chemin par lequel un individu trouvera une solution à un problème. Dans ce cas, la carte cognitive peut être rangée dans la catégorie des outils d'aide à la décision (Rodhain F., 2001).

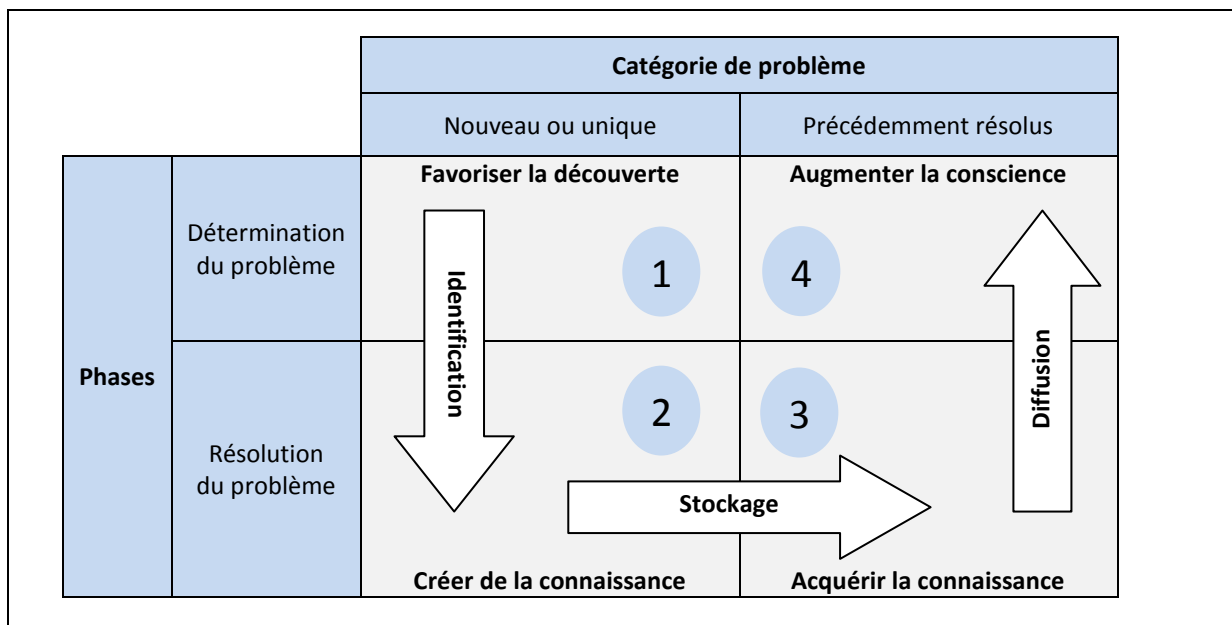
Simon H.A. (1977) propose « deux modèles complémentaires du processus décisionnel » :

- le premier « rendant compte des régularités cycliques observées dans l'activité d'un processus décisionnel considéré comme un processus cognitif », il y reconnaît « trois phases stables » : « intelligence, conception, sélection » ;
- le second fondé sur l'observation des « types de raisonnements mis en œuvre au cours du processus : les uns, de type fortement algorithmique (stables, répétables et certains) » appelés par l'auteur « processus de décision programmables », les autres, de type « heuristique (peu stable, mal commodément reproductibles et incertains dans leur aboutissement escompté) » appelés par leur auteur « non programmables » (Simon H.A., 1977).

Dans le cadre de la gestion des risques par submersion marine, et en l'occurrence la mise en œuvre d'un PPRI/Sm, le caractère heuristique du phénomène nous situe dans ce deuxième aspect du processus de décision.

Les deux phases décisionnelles, la détermination du problème et la résolution de ce problème de Simon H.A. et Newell A. (1972), se retrouvent dans les études menées, par Gray P.H. et Chan Y.E. (2000), qui combinent les dimensions de la prise de décision et de la gestion de la connaissance. Cette approche est représentée par la Figure 31, ci-dessous (en page 296).

**Figure 31 : Liens entre les phases décisionnelles et la gestion des connaissances**



Source : Adapté de Gray P.H., 2001.

En premier lieu, la conceptualisation de Gray P.H. (2001) aborde la séparation entre "nouveau problème" et "problème précédemment résolu" ce qui renvoie à la distinction plus classique entre "routine" et "non routine" (Earl M.J., Hopwood A.G., 1980 ; Newell S. et al., 2003).

Cette dichotomie rappelle la notion de règles décisionnelles. Ce n'est pas parce qu'un problème est ancien et a déjà été résolu, qu'il faut utiliser des règles anciennes. En effet, le décideur utilisera-t-il de nouvelles règles ou d'anciennes pour résoudre son problème ? (Mintzberg H., Raisinghani D.,



Théorêt A., 1976). Il semblerait intéressant d'observer les pratiques organisationnelles en termes de gestion des risques. Une démarche empirique comparative, sur les solutions mises en œuvre et les méthodes utilisées pour élaborer un PPRI/Sm, apporterait une vision complémentaire de la situation. Cette interrogation amène à réfléchir au thème de la répétition des erreurs dans une organisation, ou même chez un individu (Aubé C., 2002). En effet, la mémoire des organisations ou celle des individus permet-elle de ne pas reproduire les erreurs du passé ?

En second lieu, le schéma des liens entre les phases décisionnelles et la gestion des connaissances (cf. la Figure 31, en page 296) reprend les deux grandes phases décisionnelles (la détermination et la résolution de problème) de Simon H.A. (1977).

Ainsi, Gray P.H. et Chan Y.E. (2000) combinent alors ces deux dimensions et définissent quatre phases dans la gestion des connaissances décisionnelles.

Selon leurs écrits, nous identifions la phase 1 qui se destine aux pratiques visant à percevoir de nouveaux problèmes et à être créatif dans la vision d'une situation.

Au cours de la phase 2, les décideurs vont, soit expérimenter en créant de nouvelles connaissances pour solutionner ce nouveau problème, soit mobiliser d'anciennes connaissances pour les appliquer d'une nouvelle manière.

Le passage de la phase 1 à la phase 2 permet d'identifier de nouvelles connaissances en adéquation avec le problème qui est en train d'être résolu. Indubitablement, le résultat de la décision va conditionner la validation des connaissances identifiées.

Dans la phase 3, il s'agit d'utiliser des connaissances acquises, qui ont été stockées. L'origine de ces connaissances est double. Nous notons, d'une part, les connaissances provenant de l'expérience de chaque individu, et d'autre part, les connaissances stockées dans l'organisation. Se pose alors la question de l'accessibilité de ces connaissances, de la même manière que se pose la question de l'accessibilité de l'information lors de la résolution de problèmes (Lebraty J.F., 2000).

Enfin, la phase 4 s'apparente à de la reconnaissance de forme. Les décideurs connaissent déjà un certain nombre de formes décisionnelles et appliquent ces "masques" aux données dont ils disposent. Il est donc important que les connaissances permettant de trouver des formes décisionnelles soient diffusées pour augmenter la conscience du décideur. De plus, il est essentiel que le décideur sache à quel problème, déjà résolu, il est confronté.

Cette approche dynamique permet d'observer une interdépendance entre les processus de prise de décision et de gestion des connaissances possédant un ensemble de phases se déroulant conjointement.

A l'instar de Gray P.H., l'article de Bolloju N., Khalifa M. et Turban E. (2002) propose des liens entre les phases de gestion de la connaissance de Nonaka I. et Takeuchi H. (1995) et des processus de décisions de Simon H.A. (1977).

La phase de "*socialisation*" peut être mise en relation avec la phase de partage ou d'échange de conseils non formalisés sur la manière de résoudre un cas décisionnel.

La phase d'"*externalisation*" renverrait à la phase de modélisation d'une décision. Cette dernière consiste à observer le comportement décisionnel en formalisant le passage des déterminants du problème jusqu'à la solution retenue.

La phase de "*combinaison*" répondrait à la phase de combinaison de modèles décisionnels explicites afin de traiter de nouveaux problèmes.

La phase d'"*intériorisation*" correspondrait à la phase dans laquelle le décideur utilise des règles décisionnelles par un processus d'apprentissage cognitif, c'est l'adoption et l'utilisation de règles décisionnelles d'une manière routinière.

Cette modélisation illustre un certain type de liens entre gestion des connaissances et processus de prise de décision. Plus précisément, elle décrit le processus de gestion des connaissances sous l'angle du processus décisionnel.

Cependant, nous abordons dans les premières parties de cette recherche la complexité du système de gestion de la connaissance à laquelle nous sommes confrontés. En effet, le risque de submersion marine se caractérise par l'incertitude de sa survenue et de son ampleur ce qui apporte une dynamique particulière en termes de prise de décision. Ce cadre d'analyse de Gray P.H. met en exergue l'importance de prendre conscience pour améliorer la prise de décision. Notre analyse antérieure exploite ce besoin de faire prendre conscience à l'ensemble des acteurs locaux des risques encourus et des décisions qui en découlent. Ce cadre conceptuel pourrait nous aider, grâce à des préconisations, à améliorer la prise de décision concernant la gestion des risques et de l'élaboration d'un PPRI/Sm.

Notre travail sur la gestion d'information et sur la gestion des connaissances apporte un éclairage sur l'environnement de la prise de décision dans les risques naturels. Ainsi, les systèmes d'information qui compilent et font circuler des éléments statistiques ou des messages dynamiques « *ne servent pas a priori à orienter la prise de décision, mais ils fournissent de l'information qui facilite la prise de décision. Idéalement, ces systèmes transmettent l'information rapidement et de ce fait, ils ont des conséquences sur le rythme de travail et la performance* » (Haynes P., 2010). Par ailleurs, la gestion des connaissances<sup>216</sup> tente d'endiguer le flux de données et d'en extraire les éléments pertinents pour comprendre quelle information sera utilisée pour orienter les pratiques et les opérations dans un environnement de travail donné (Haynes P., 2010).

Selon cette approche, la décision publique devrait s'établir sur une gestion éclairée de l'expertise de l'organisation (Turban E., McLean E., Wetherbe J., 2002, p. 777). Or, nous soulignons, dans les écueils des systèmes d'informations en gestion des risques de submersion marine (Partie 1, Chapitre 3), les problèmes liés à la dispersion de la connaissance, à la divergence des intérêts des parties prenantes et à la dissémination des échelles de responsabilités.

Actuellement, les acteurs locaux nous font part de leur contrariété face à une connaissance existante éparpillée entre différents partenaires publics ou privés. Il n'existe pas d'organisme ou d'institution centralisant ou récupérant l'ensemble des informations de référence dans les risques. Ainsi, une réelle difficulté est ressentie par les décideurs pour obtenir une information pertinente.

De plus, les échelles de responsabilités se dissolvent dans ce méli-mélo de strates administratives s'exerçant sur un territoire. La multiplicité des acteurs publics et leur rôle guère défini compliquent la situation administrative face au risque et à la prise de décision. A ceci s'ajoute la pression exercée par les autres parties prenantes (Partie 3, chapitre 1) dont la volonté est de prendre part à la décision finale et de l'influer en fonction des enjeux défendus.

En ce qui concerne la prise de décision en gestion des risques, nous observons que, malgré cet enchevêtrement de responsabilités, l' élu local paraît être le protagoniste clef. Celui est identifié

<sup>216</sup> La gestion éclairée de l'expertise dans une organisation comprend la collecte, la catégorisation et la diffusion des connaissances (Turban E., McLean E., Wetherbe J., 2002, p. 777).

comme responsable des décisions en matière d'aménagement du territoire. Or, les lacunes dans ce domaine semblent être considérées comme un des facteurs aggravants<sup>217</sup> des conséquences des risques naturels. Le rôle des élus en matière de risque est complexe. Pris en étau, entre des citoyens faisant pression pour un développement économique source d'emplois et de richesses, et des citoyens désireux de vivre dans un environnement sécurisé et non risqué, les décisions politiques prises par les élus locaux apparaissent comme des processus complexes.

Sur la gestion du territoire, au même titre que l'entrepreneur privé, issu de la classification des "idéaux types"<sup>218</sup> ayant un rapport au risque (Douglas M., Wildavsky A., 1983), le décideur public appliquera le concept de "*décider, c'est gérer*". Ce dernier prend des décisions pour gérer son territoire mais sans pouvoir pour autant appliquer, à l'instar de l'entrepreneur, les méthodes de Porter M. (1982) ou de Mac Kinsey d'aide à la décision stratégique telles qu'elles ont été développées par la communauté scientifique pour les entreprises. En effet, le système public porte une complexité intrinsèque dans son management bicéphale. Le duo politique/administratif modifie sensiblement le processus de prise de décision et de gestion de l'information et de la connaissance qui va permettre d'agir en réelle conscience des données et du problème. Ainsi, le transfert de connaissances entre les techniciens et les élus est essentiel pour une prise de décision dans ce domaine, ce qui ne semble pas facilement réalisable dans les faits. Nos observations et les divergences des propos entre élus et techniciens dans les analyses des entretiens mettent en exergue des failles dans cette relation. La prise de décision dans le domaine des risques se joue parfois au delà de la technicité du phénomène. Néanmoins, la qualité de celle-ci sera optimisée par la bonne cohésion de l'équipe élu/technicien.

Le système se complexifie lorsque nous abordons la gestion des risques sur le territoire. En effet, au vu des difficultés des élus locaux à communiquer les informations sur les risques territoriaux à la population, le constat paraît noircir la stratégie de nos décideurs en matière de "culture du risque". Le discours sur la "culture du risque" apparaît alors comme « *un signe du désarroi des élites face à l'épaisseur et à la diversité des territoires* » (Duchêne F., Morel-Journel C., 2004).

La difficulté est posée d'une part par les enjeux humains, territoriaux, économiques et sociaux (cf. la Partie 3, Chapitre 2) et d'autre part par l'ambivalence de cette "*société du risque*", l'ensemble formant des paramètres multiplicateurs de complexité pour la prise de décision publique. Cette ambivalence se remarque sur le sujet de l'alerte. En effet, lors des événements du 15 juin 2010 se produisant principalement sur Draguignan, nous avons entendu que « *Trop d'alerte, tue l'alerte !* ». Ainsi, certains acteurs locaux remettaient en cause l'alerte qui avait été effectuée sur les communes impactées par le sinistre. L'abondance des alertes fait perdre de la crédibilité aux événements. Malgré l'annonce d'une alerte orange par les services de Météo France, la population s'est déplacée et a vécu comme un jour sans alerte. Or, les pertes en vies humaines ont, bien souvent eu lieu, au cours de déplacements. L'ambivalence de l'être humain réside dans le fait de vouloir être alerté sans être gêné. Pour autant, le jour où les conséquences prévues surviendront de manière dramatique, l'alerte devra être crédible.

<sup>217</sup> Et, sans doute même, le facteur prépondérant (la vulnérabilité a fortement augmenté au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, notamment dans les zones inondables).

<sup>218</sup> La classification de Douglas M. et Wildavsky A. (1983) sur les individus ayant un rapport au danger dans des "idéaux types" distingue quatre types d'individus, le "bureaucrate" attaché à une structure hiérarchique qui tend à dénier le risque ; l'"entrepreneur" qui valorise la prise de risque ; le "sectaire" méfiant vis-à-vis des savoirs légitimes qui dénonce les risques globaux ; l'"exclu" qui recourt à des explications fatalistes.

Le besoin d'une culture et d'une transmission aux habitants sur les significations de tous les dispositifs mis à leur service est inévitable et souhaitable.

Face à des situations incertaines et ambiguës, la littérature a montré que les décideurs ont tendance à multiplier les sources d'informations sans que le rapport avec les décisions prises au final soit toujours en cohérence avec les données ainsi accumulées (Feldman M.S., March J.G., 1981). Forts de ce constat, nous pouvons nous interroger sur la contribution effective des systèmes de gestion de la connaissance au niveau des collectivités territoriales sur un territoire à risques.

En effet, en déclinant la notion de prise de décision, la notion de « système d'information » dévoile tout son intérêt. La diversification des supports de nouvelles technologies rendus accessibles ces dernières années multiplie les types d'informations et de connaissances. Les décideurs ne sont plus inquiétés par le manque d'information mais plutôt par son abondance et par le choix essentiel de la bonne connaissance. Le problème, à présent, est de responsabiliser les "sources d'informations" afin qu'un travail commun s'élabore autour de la gestion des risques. Ainsi, il existe une multitude d'acteurs, travaillant sur les risques et ayant beaucoup d'informations et de connaissances, mais chacun avançant de son côté sans aucune concertation. La rupture de la chaîne d'information entre les parties prenantes du risque est une cause majeure de dysfonctionnements systémiques. Il est nécessaire de responsabiliser les sources d'informations, et de permettre la structuration de systèmes d'information autour d'informations synthétisées et transmises de manière claire et compréhensible.

La profusion de données implique un effort indispensable sur la qualité et la précision de l'offre. La gestion de la connaissance pour une optimisation de la prise de décision en gestion des risques territoriaux implique l'utilisation de nouvelles méthodes et une complexification supérieure de la décision publique.

La mouvance de l'environnement et la complexité des phénomènes climatologiques dynamisent la donne des enjeux et de la vulnérabilité territoriale. Le besoin d'informations actualisées et fiables est au cœur du processus de prise de décision. A l'instar d'un entrepreneur "figure type"<sup>219</sup> du risque (Baechler J., 1995), le décideur public doit développer des atouts et adapter ses comportements à l'évolution de son environnement. Par analogie, le comportement du décideur public a maintes fois été décrit comme similaire à celui d'un entrepreneur privé (Huron D., 1999). Ainsi, des chercheurs ont travaillé sur les caractéristiques de l'action publique. En ce qui concerne l'action publique relative au risque, Langumier J. (2008) la définit selon trois axes :

- « **la crise** : *L'expérience sociale de la catastrophe et la vulgate psychologisante du traumatisme.*
- **L'histoire de l'urbanisation en zone inondable** : *La recherche d'une explication au drame qui repose bien souvent sur la mise en accusation.*
- **La "culture du risque"** : *Les pratiques relatives au danger* » (Langumier J., 2008).

Dans ces trois axes, la connaissance et l'information sont primordiales pour la lecture et la compréhension des problématiques. Dans la gestion des risques, la connaissance de l'aléa et des enjeux ainsi que l'information de la population et des acteurs locaux sont essentielles.

<sup>219</sup> L'entrepreneur avec des qualités et des défauts, des vertus et des vices décrit par (Baechler J., 1995) comme étant « ceux de l'agir et de l'homme d'action en général. Agir, c'est poursuivre des fins à travers des obstacles ».

#### 1.2.4. L'intégration des savoirs "non-scientifiques" dans le processus d'élaboration du PPRI/Sm

Nous soulignons dans la partie 2 de cette recherche l'importance des "savoirs profanes" ou "savoirs vernaculaires". Ainsi, nous discernons l'existence de savoirs scientifiques et de savoirs non-scientifiques. Ces derniers sont dans une grande majorité non-formalisés et difficiles à appréhender. Malgré une réticence certaine des autorités publiques à les utiliser, les parties prenantes de la gestion des risques semblent conseiller leur intégration dans les données pour l'élaboration d'un PPRI/Sm afin d'obtenir une adéquation avec la réalité du terrain. Dans ce sens, Barthe Y. (1999) analyse le texte de Brian Wynne portant sur une réflexion entre savoirs profanes et savoirs experts, et l'auteur conclut par l'importance qu'il faut accorder au savoir profane.

Ainsi, il évoque l'infinité des travaux existants en matière de "fabrication" des connaissances en laboratoire, mais aussi la rareté des auteurs qui ont porté une égale attention à la nature des connaissances produites par les non-spécialistes. D'après Barthe Y. (1999), des études se développent autour de la participation des profanes à l'élaboration des connaissances dans le domaine des risques naturels et technologiques (Rémy E., 1997) ou dans le domaine de la santé. « *Ces recherches ne sont pas dénuées de visée normative : à l'heure où l'on évoque de plus en plus la notion de "démocratie technique", le traitement symétrique des savoirs experts et des savoirs profanes apparaît comme l'un des moyens de lui donner une forme concrète* » (Barthe Y., 1999).

Outre le savoir "vernaculaire", nous soulignons l'existence d'un savoir "administratif" détenu par les agents de terrain, ayant une connotation hybride, située entre les connaissances tacites (Nonaka I., 1991) et explicites (Polanyi M., 1967). Les premières sont associées aux données informatives, c'est-à-dire, les mesures quantitatives, les chiffres et les catégories étanches, et donc issues des méthodes scientifiques traditionnelles. Elles sont d'ordre technique et peuvent être présentées de façon transparente dans des documents procéduriers comportant des tableaux ou des diagrammes, par exemple au moyen de systèmes informatiques, d'ouvrages et d'autres écrits, autant de communications qui ne requièrent pas forcément l'intervention humaine. Les deuxièmes sont d'un plus haut niveau d'abstraction et donc plus subjectives. Ces connaissances en permanence évolutives et soumises à réflexion, « *sont certes liées à l'information "dure", mais elles sont de natures plutôt qualitatives et conjuguent information et communication. Les connaissances tacites dépendent de la mémoire des usages antérieurs de ces connaissances et de leurs applications. Elles sont plus que la somme de leurs parties observables, elles sont le résultat de l'interaction d'un nombre incalculable de dimensions et peuvent être définies et comprises comme une synthèse abstraite* » (Haynes P., 2010). S'appuyant sur l'expertise technique des fonctionnaires de terrain, les savoirs "administratifs" se distinguent par leur émergence lors d'évènements vécus.

Dans l'analyse que nous réalisons sur les éléments de la procédure d'élaboration du PPRI/Sm instruit par les services de l'Etat, nous n'identifions aucune phase de collecte de ce type de savoirs. En effet, nous constatons, dans les propos des agents de l'Etat, la difficulté d'intégrer ce type de savoirs et cela se traduit par une procédure occultant totalement ces connaissances existantes mais non utilisées.

En référence à la notion de "*rationalité collective*" de Prax J.Y. (2003), nous nous interrogeons sur la structuration et le déroulement de cette procédure. L'auteur analyse la rationalité collective selon 2 cas opposés.

« *Dans un premier cas, supposons que nous sommes collectivement face à une situation dite compliquée, au demeurant déjà connue, par exemple "construire un pont". Celui qui est détenteur du savoir peut revendiquer le pouvoir de diriger ceux qui ne l'ont pas.*

*Dans un deuxième cas, nous sommes collectivement face à un problème, une question ou une situation dite complexe, par exemple "l'aménagement du territoire".*

*La pire des choses qui pourrait se produire dans un fonctionnement collectif, serait qu'une personne déclare détenir la solution, "avoir raison" : cette posture bloquerait immédiatement le jeu collectif » (Prax J.Y., 2003).*

Ainsi, dans un processus de décision collective, nous soutenons l'idée que l'ensemble des savoirs et des connaissances doit être intégré dans l'objectif d'une optimisation de la décision. « *Un professionnel prenant une décision appropriée dans un dossier complexe est un exemple d'application de connaissances tacites. Sa décision est individuelle et unique, mais elle se réfère à des pratiques précédentes, se nourrit des conseils de collègues, s'abreuve à diverses sources d'information et s'appuie sur l'interprétation d'outils de connaissances explicites, comme des schémas statistiques prévisionnels* » (Haynes P., 2010).

Haynes P. (2010) définit plusieurs théories sur l'intégration des connaissances dans les processus de prise de décision, et parmi celles-ci, les approches holistiques et intégratives nous semblent opportunes dans le cas de la gestion des risques. En effet, les approches holistiques et intégratives proposent une systématisation de la gestion des connaissances qui inclut les deux définitions des connaissances explicites et tacites. « *La gestion des connaissances explicites décalque la gestion de l'information, elle établit des systèmes performants de traitement de données et de bases de données, effectue les mises à jour et permet ainsi une communication efficace dans l'ensemble de l'organisation. Cela suppose de s'assurer que l'information est judicieuse, fiable et qu'elle est colligée selon des paramètres et des algorithmes recevables. La transmission de la bonne information vers les bonnes personnes au moment le plus opportun dans les cycles de travail est au cœur de la gestion des connaissances explicites* » (Haynes P., 2010).

Ce traitement de la connaissance permet à l'organisation de se munir d'une information analytique et applicable pouvant être ainsi appréhendée lors des prises de décision.

« *Les approches holistiques misent plus sur le capital de connaissances collectives d'une organisation que sur le seul savoir individuel de chaque agent. Elles sont à l'origine de l'élaboration de concepts comme l'apprentissage organisationnel et la mémoire organisationnelle. Cette dernière est la mémoire collective d'une organisation, la somme de ses facultés à recouper les expériences passées, la capitalisation des pratiques et le déploiement de celles-ci* » (Haynes P., 2010).

Cette approche permet d'envisager l'intégration des savoirs "vernaculaires" et "administratifs" au processus de décision en gestion des risques.

L'application de cette approche peut générer une exécution plus facile au niveau managérial dans les organisations. Mais cela semble plus difficile au niveau des savoirs "vernaculaires" où les sources de connaissances ne sont pas directement liées à l'institution publique.

L'intégration de ces savoirs dans le processus décisionnaire est abordée par les parties prenantes au travers de la gouvernance qui est réalisée autour des risques. Nous nous référons ici à ce que nous classons dans "l'influence systémique". Cette catégorie émergente classée dans les "enjeux politiques" et la "gouvernance locale" apostrophe le « Poids des réseaux politiques, personnels et parties prenantes territoriales (médias, promoteurs, lobbies, ...) » (cf. le Tableau 54, en page 255). Cette pression est aussi soulignée par Padioleau J.-G. (2003), en cela que « *des lobbys tiennent sous étroite influence des administrations centrales et des cabinets ministériels. Les prises de parole d'associations humanitaristes ou de propriétaires activent à peu de frais des émotions. Les couvertures "mass-médiatiques" amalgament journalisme d'enquête et mises en scène mélodramatiques. Avec par-dessus le marché, le consumérisme tous azimuts des citoyens qui se défaussent de leurs responsabilités sur la providence d'un Etat imaginaire* » (Padioleau J.-G., 2003).

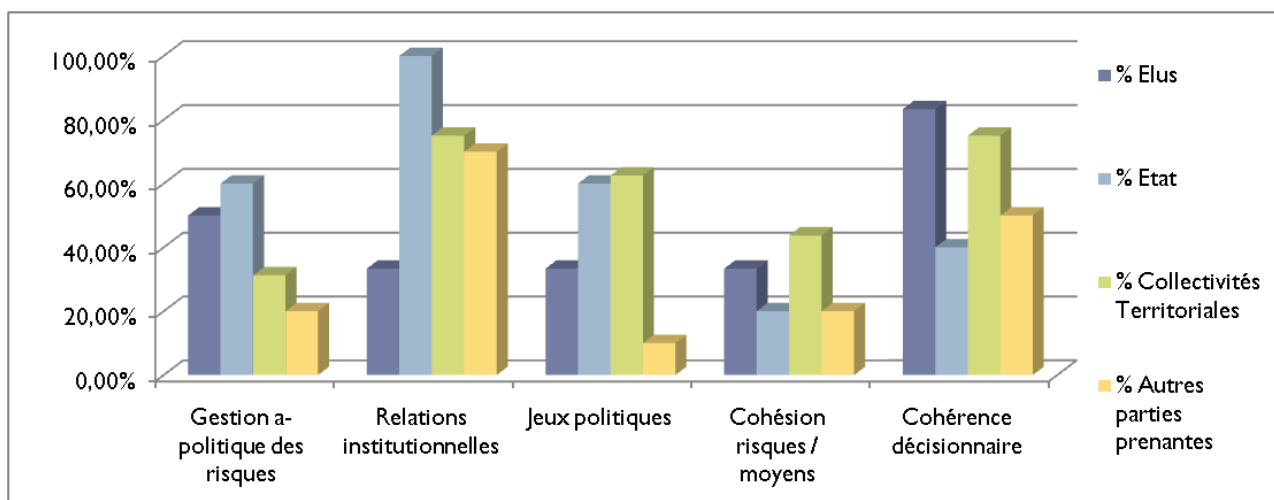
L'élaboration du PPRI/Sm se fonde sur des connaissances et des savoirs apportés par des parties prenantes. Ces dernières agissent selon leurs intérêts et nous constatons l'importance des enjeux politiques dans ce processus.

### 1.2.5. Les enjeux politiques dans le processus du PPRI/Sm

Au cours de la recherche-action et au travers des entretiens réalisés, nous faisons émerger des catégories d'enjeux auxquels sont confrontées les parties prenantes en présence dans la gestion des risques. Dans le cadre des jeux d'acteurs, nous associons les "**enjeux politiques**" comme éléments majeurs de leurs relations. Ils se divisent en deux sous-catégories "gouvernance globale" et "gouvernance locale".

En ce qui concerne les enjeux politiques de "gouvernance globale", nous constatons des disparités selon les catégories en fonction de chaque groupe (cf. le Graphique 16, en page 303, ci-dessous).

**Graphique 16 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux politiques - Gouvernance globale**



Au sujet des "relations institutionnelles", nous remarquons que les fonctionnaires d'Etat et territoriaux citent leurs relations comme un enjeu dans l'élaboration du PPRI/Sm. Dans un contexte où, les difficultés relationnelles entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales sont dénoncées par l'ensemble des parties prenantes, nous devrions souligner cet enjeu comme un objectif majeur à atteindre. Notre analyse de ce résultat s'édifie grâce aux acquis de la recherche-action. En effet, malgré les jeux politiques qui s'exercent, les techniciens ont un intérêt à construire de bonnes relations pour s'échanger les informations permettant l'évolution des dossiers.

Au sujet de la "cohérence décisionnaire", nous constatons le besoin des élus locaux d'aboutir à la prise de décisions cohérentes et homogènes sur le territoire en termes de gestion des risques. Cela impacte, par ailleurs, leur gestion du territoire et son aménagement. La cohérence de décision est bien entendu très importante lors d'un raisonnement global par bassin versant, comme les scientifiques le préconisent. Mais ce paramètre l'est autant en termes de politique d'urbanisation que de développement économique. En effet, les contraintes urbanistiques imposées par un document tel que le PPRI/Sm peuvent impliquer une baisse, voire un arrêt, du développement économique par une requalification des territoires. L'interdiction de constructibilité sur des zones jusqu'alors ouvertes à l'urbanisation, peut contraindre une commune à revoir son développement. Or, sur ces zones à fort potentiel urbanistique pour cause d'attractivité exceptionnelle, comme le sont les communes littorales, la concurrence territoriale est une évidence. Cette compétition entre les territoires ne se traduirait-elle pas par une volonté de cohérence de gestion des risques ? Les élus choisissent-ils de se battre contre les risques ou contre le développement des communes voisines ? Les maires ont-ils un intérêt à être cohérents dans leur choix de développement global territorial, ou ont-ils un intérêt à adapter leur choix de stratégies urbaines en fonction du territoire voisin ?

*« On est sur le droit du sol, un PPRI peut aller à l'encontre de certains intérêts. C'est pour ça que je dis qu'il faut des cohérences. On ne peut pas avoir des choix sur une commune et pas sur l'autre et je crois que c'est pour ça qu'il y a des cohérences à avoir et des liens, ce qui est décidé sur une commune ou ce qui est imposé sur une commune doit l'être sur l'autre. [...] Voilà, et je pense qu'il y a une impartialité à avoir sur ces documents là. Je pense que sincèrement il peut y avoir de la spéculation pour aller un peu plus en avant, il peut y avoir de la spéculation, des projets, des machins et des trucs. Est-ce que l'on privilégie ça ou est-ce que l'on privilégie la sécurité des biens et des personnes ? [...] Je trouve, je répète, je trouve ça bien s'il y a une impartialité de l'Etat. C'est son rôle dans notre tradition qu'il y ait impartialité de l'Etat. Si cette impartialité de l'Etat est respectée je dis banco ! Je ne dis pas que les maires n'ont pas d'impartialité, les maires sont là pour défendre les intérêts de leur commune, l'Etat est le garant de l'impartialité de la cohérence, des respects, [...] oui et impartialité !! Ce qui est applicable pour un, est applicable pour les autres. [...] » (DGS, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)*

L'approche du risque dans la proximité est aussi différente dans sa gestion. *« La carte officielle du PPRI donne un ensemble d'actions orientées vers le futur : il s'agit de ne plus permettre la construction en zone inondable. Cependant, la proximité qui échoit à la collectivité locale est celle de la gestion du risque existant : que faire alors de l'existant d'un inondable ? Au delà de l'acceptation courante d'un habitant exposé au risque, un inondable est aussi une personne ayant acheté un terrain alors qu'il n'était pas considéré comme sujet aux inondations. Ce type de problèmes, relève d'une autre rationalité : celle de l'existant et du changement de statut d'une zone. A côté de la gestion du risque, la personne inondable soulevait des problèmes d'équité » (Tricot A., 2008).*



Cette cohérence de décisions et cette recherche d'équité au niveau des décisions et de la population sont décriées par des élus locaux confrontés régulièrement à ce type de démarche.

*« En même temps pour être très concret, je peux vous donner un exemple, nous avons dans une famille connue dans ma ville, un père qui décède et qui laisse à ces deux fils un héritage, une parcelle que les deux fils divisent en deux. L'un des deux fils dépose un permis dans les mois qui suivent le décès du père et obtient l'autorisation de bâtir, l'autre qui n'est pas dans les mêmes conditions financières attend un an et demi avant de déposer un permis pour exactement la même maison que son frère qui est en train de construire et il se voit refuser le permis parce que, entre le moment où son frère a déposé le permis et le moment où il dépose lui son permis, la réglementation ou la personnalité, et là en l'occurrence, c'est la responsabilité du directeur qui a changé. Comment fait-on pour rétablir dans une situation pareille l'égalité entre les deux héritiers d'un même père ? Ca c'est ce que doit gérer le maire, les services de l'Etat, ils ne le gèrent pas, ils ne le voient pas, ils sont trop loin pour le voir, et c'est normal c'est pas leur fonction de gérer ça, mais lorsque le maire et les services communaux font remonter de telles informations vers les services de l'Etat, il ne faut pas que nous soyons accueillis comme des « chiens dangereux », mais que nous soyons accueillis comme des porteurs d'informations importantes pour les personnes dont nous administrons la sécurité. Concret, ça existe ! » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)*

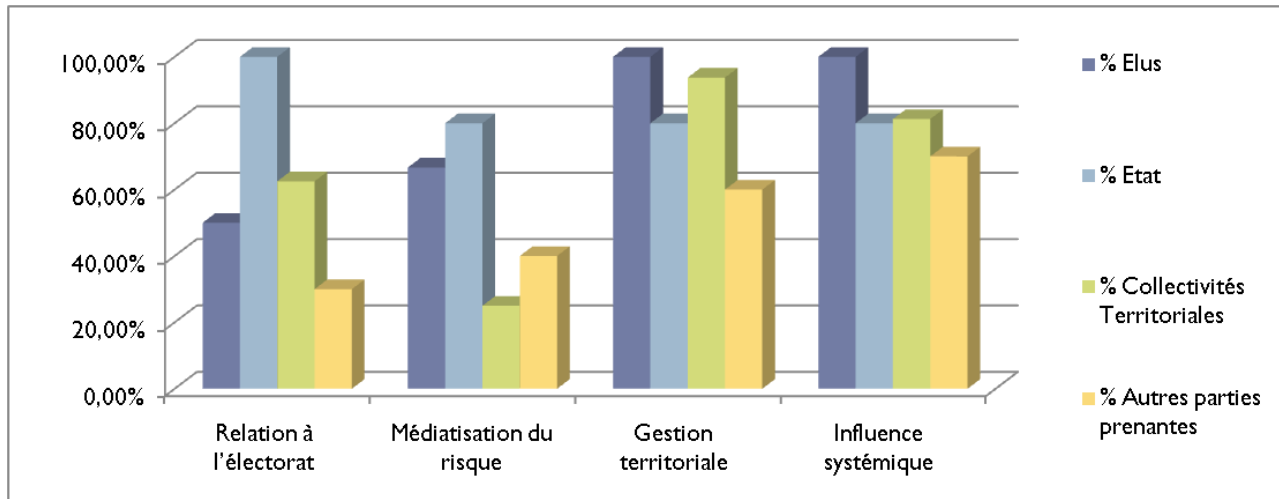
Au sujet des "jeux politiques", alors qu'ils sont cités plus particulièrement par les agents de l'Etat ou des Collectivités territoriales, les élus locaux y font peu référence. Les fonctionnaires sont souvent plus spectateurs qu'acteurs dans les jeux politiques. Néanmoins, ils en sont conscients et ils le disent. Les enjeux autour des problématiques des risques ne sont pas négligeables et les jeux politiques semblent faire partie de ce processus. Néanmoins, s'avouer que des pressions politiques s'exercent autour de ces problématiques si exceptionnelles n'apporterait-il pas un discrédit à la fonction noble de la gouvernance ? Les aspects de la dissonance cognitive pourraient être envisagés.

Par ailleurs, nous voyons que "la non-intervention de la politique dans les risques", évoquée par la "gestion a-politique des risques", est citée par les techniciens de l'Etat et les élus. Néanmoins, nous nous interrogeons sur les résultats énoncés ici. En effet, notre expérience du terrain met en évidence des enjeux politiques forts pour les élus, et des jeux politiques très importants se déroulant sur des territoires à forts potentiels. Or, les entretiens ont tendance à exprimer une volonté de gérer les risques sans intervention de la politique et sans confrontation politique. Ceci est un objectif louable et avouable pour les élus locaux, mais est-ce la réalité ? Les propos recueillis auprès des fonctionnaires d'Etat tendent à confirmer ce principe de gestion des risques a-politique, résultat contrastant avec leurs propos sur l'existence de jeux politiques dans la gestion des risques. Nous pourrions, alors, envisager une théorie, utopique, selon laquelle la gestion des risques s'exerce dans un système de jeux politiques n'intervenant à aucun moment dans la prise de décision (cf. les préconisations en conclusion).

Nous ajoutons par conséquent un bémol à ces résultats, en nous interrogeant sur ces propos. Ainsi, est-ce que les services de l'Etat ont pour objectif d'aboutir à une gestion des risques a-politiques ? Est-ce qu'ils sont conscients de l'existence de ces jeux politiques, au même titre que les agents des collectivités territoriales ? Ou sont-ils soumis à une dissonance cognitive avec, d'un côté la volonté de faire de la gestion des risques a-politique, et de l'autre une action prenant en compte les jeux politiques incontournables ?

En ce qui concerne les enjeux politiques, nous faisons émerger des sous-catégories de la "**gouvernance locale**" en fonction de chaque groupe (cf. le Graphique 17, en page 306, ci-dessous).

**Graphique 17 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux politiques - Gouvernance locale**



Au sujet de la "relation à l'électorat", nous sommes très étonnés des résultats obtenus. En effet, le lien à l'électorat est incontestable dans la sphère de décision publique, ce qui s'avère être le cas pour la gestion des risques. Pour autant, les élus locaux, principaux concernés, le citent peu, en opposition aux fonctionnaires d'Etat. Ces derniers perçoivent que le jeu mené par les élus locaux dans l'élaboration du PPRI/Sm est dû à la pression de l'électorat sur l'urbanisation. Les élus sont conscients de cette relation à l'électorat car la satisfaction ou l'insatisfaction des électeurs se répercutent dans les choix électoraux. Le politiquement correct s'impose dans nos résultats.

Au sujet de l'"influence systémique", nous analysons que cet enjeu s'impose sur les jeux politiques et sur les décisions locales. En effet, nous abordons dans les parties précédentes l'importance du rôle de l'électorat et des médias sur les décideurs publics. Les parties prenantes semblent en avoir plus ou moins conscience. Néanmoins, bien qu'elle ne soit pas toujours pressentie, cette pression est présente dans l'enjeu d'influence systémique. Le poids des réseaux politiques, économiques et sociaux est souligné par l'ensemble des interviewés. Une étude sur comment se traduit cette influence pourrait être menée pour comprendre les jeux d'acteurs qui se réalisent au travers de la gestion des risques territoriaux.

Enfin, la volonté de décision sur des zonages intégrés au travers d'une "gestion territoriale" réfléchie et cohérente au niveau local aurait tendance à rappeler l'importance du dossier traité. L'ensemble des parties prenantes s'accorde sur l'enjeu de gérer localement le risque avec une politique adaptée et concrète. Est-ce une volonté majeure pour chaque acteur et comment se traduit-elle sur le terrain ? Les réponses à ces deux questions permettraient de mieux comprendre les stratégies à mettre en œuvre afin d'améliorer la procédure de gestion des risques.

Au sujet de la "médiatisation du risque", nous expliquons le résultat des citations des fonctionnaires territoriaux par notre expérience de recherche-action. En effet, nous avons constaté que la médiatisation au niveau national de ces problématiques lors des événements météorologiques,

influe sur les réactions des habitants ponctuellement. Or, cette médiatisation ne semble pas impacter les comportements vis-à-vis du PPRI/Sm au niveau local. Confronté aux enjeux fonciers et économiques qu'un PPRI/Sm implique, le citoyen, individualiste, est moins sous l'emprise médiatique. L'effet "ça n'arrivera jamais ici !" reprend alors le dessus sur des comportements responsables.



## Conclusion du chapitre 1 : Processus administratifs

L'élaboration du PPRI/Sm implique la participation d'acteurs au processus de décision. Cette démarche n'aboutit pas à une décision optimale mais elle vise un objectif raisonnable qui est la satisfaction de chaque partie.

Par l'approche des parties prenantes, dans un premier temps, nous avons répertorié les acteurs contribuant à l'élaboration du PPRI/Sm. En effet, l'existence de multiples parties prenantes participant ou seulement influant sur le processus de prise de décision, n'est pas un paramètre négligeable. Les nombreuses définitions de parties prenantes ont initié de multiples tentatives de classification. Nous distinguons des typologies bidimensionnelles basées sur l'appartenance à l'organisation et à l'exposition au risque. Mais dans un contexte d'organisation publique complexe, nous nous intéressons plus particulièrement à la typologie multidimensionnelle de Mitchell and al. (1997). Nous proposons une classification des parties prenantes de l'élaboration du PPRI/Sm selon les attributs de pouvoir, de légitimité et d'urgence. La position d'un groupe d'acteurs dans cette représentation permet aux décideurs d'évaluer le degré de priorité à accorder à ses requêtes.

Les relations entre l'organisation et ses parties prenantes sont caractérisées par des liens de dépendance ou d'interdépendance, où s'expriment des enjeux de pouvoir. Chacun tente de satisfaire ses intérêts, implicites ou revendiqués. Ces processus relationnels dynamiques doivent être envisagés et gérés sur le moyen et long terme. L'objectif est d'anticiper ou de dénouer les conflits potentiels et probables nés d'intérêts divergents et (ou) liés au contrôle des ressources nécessaires à chaque organisation (Hernandez S., 2006).

La responsabilité des acteurs publics est alors interrogée. En effet, dans un contexte de responsabilisation (individuelle ou collective), chaque partie prenante souhaite déterminer clairement le rôle et les enjeux respectifs. Le maire, responsable majeur, se confronte à des services Etatiques preneurs de décisions "locales", et à des citoyens faisant preuve de pression et d'a-responsabilisation.

Par ailleurs, un biais peut être pointé par rapport à ce processus. Les collectivités territoriales ont des projets de territoire définis. Cependant, dans sa démarche de PPRI/Sm, l'Etat souhaite dans un premier temps imposer des restrictions. Puis, en cas de conflits, la réflexion se transforme en négociation et perd donc une partie de son sens "gestion du risque". Le PPRI/Sm ne présente pas les caractéristiques d'un outil de prévention, au mieux, il est un plan de précaution vis-à-vis du risque, lequel dédouane les préfets en cas de survenue de catastrophes. En effet, imposé ou réfléchi avec les collectivités locales, le PPRI/Sm est plutôt un plan d'intégration urbanistique de la contrainte risque. Les collectivités, qui doivent faire face à la concurrence territoriale et qui ont déployé des projets de développement urbain sans intégrer le risque tel qu'il est envisagé par l'Etat, voient le PPRI/Sm comme une gêne à leur politique. Ce document nuit au développement territorial en plaçant une partie, ou la totalité de leur territoire, en zone « rouge » non constructible. Cette réglementation, perçue comme une contrainte, doit être intégrée au Plan Local d'Urbanisme dans l'objectif de bien sceller la cartographie actuelle.

N'intégrant aucune vision du territoire sur le long terme et n'envisageant pas une révision dans le futur, l'apposition d'un PPRI sur un territoire a de fortes probabilités de déclencher des conflits territoriaux.

Ces débats peuvent sans doute être désamorçés avec la mise en œuvre d'une démarche participative à l'élaboration de ce document. D'où l'importance de prendre en compte l'ensemble des parties prenantes, pour comprendre leurs besoins et leurs enjeux dans cette procédure.

Notre analyse des sources de connaissances et de savoirs nous interpelle sur l'intégration des savoirs "non-scientifiques" dans le processus d'élaboration du PPRI/Sm, intégration souhaitée par les parties prenantes qui regrettent son absence.

Ainsi, selon la théorie de la "rationalité collective" (Prax J.Y., 2003) et des différentes approches d'intégration des connaissances dans les processus de décisions (Haynes P., 2010), la vision collective face à un contexte complexe nous semble adaptée à la gestion des risques et à la procédure étudiée. Or, les éléments mis en exergue par l'analyse de la démarche actuelle ne valorisent pas cet aspect collectif, ce qui nous semble être un écueil majeur à l'élaboration du PPRI/Sm.

## Chapitre 2 : PPRI/Sm : un outil territorialisé et controversé dans la gestion locale des risques

« La politique, c'est d'abord la gestion des contradictions. »

Franz-Olivier Giesbert

Extrait de *La Tragédie du président*

Le PPRI/Sm établit une cartographie du risque tel qu'il est évalué ou mesuré à un instant donné et qui fige le risque sur le territoire. Mais quelle est la marge de manœuvre laissée par un document tel que le PPRI/Sm ? Quelles sont les faiblesses et les dysfonctionnements mentionnés par les parties prenantes dans le cadre de la procédure d'élaboration ?

La dynamique du territoire à risque nécessiterait certainement une plus grande adaptation aux changements de ce document de réglementation urbanistique. Juridiquement, la révision<sup>220</sup> n'est prévue qu'en cas de modification majeure du risque, ce qui implique la cristallisation du territoire autour des risques connus. La réglementation alors établie par ce plan de prévention des risques est imposée aux élus locaux lors de l'aménagement du territoire. La notion de "modification majeure du risque" étant très abstraite, nous pouvons nous interroger sur les paramètres réels pouvant déclencher une procédure de révision.

Or, ces PPRI/Sm ne sont pas toujours accueillis favorablement par les décideurs locaux des territoires à risques ayant subi une urbanisation à outrance. Les contraintes urbanistiques de ce document sont parfois vécues comme une entrave aux stratégies locales de développement.

Afin de comprendre la controverse qui se crée autour de ce document, nous analyserons dans une première partie, la méthodologie d'élaboration d'un PPRI/Sm mise en place par les services de l'Etat. Puis, nous comparerons la doctrine locale régionale en ce qui concerne le PPRI/Sm. Et enfin, nous aborderons les adaptations locales autorisées par les services de l'Etat sur le territoire du Bassin de Thau.

Dans une deuxième partie, nous analyserons les intérêts divergents des parties prenantes dans la mise en œuvre du PPRI/Sm.

### 2.1. De la méthodologie aux adaptations locales pour l'élaboration du PPRI/Sm

Après avoir identifié le processus administratif d'élaboration du PPRI/Sm, nous analysons à présent l'aspect réglementaire et technique du contenu du PPRI/Sm. Pour cela, nous aborderons la méthodologie et les doctrines envisagées par les services de l'Etat pour la gestion du risque de submersion marine. Puis, nous évoquerons les spécificités de notre territoire de recherche au travers des adaptations locales envisagées sur le bassin versant. Et enfin, nous étudierons l'approche utilisée, par bassin versant, dans les études et la prescription du PPRI/Sm, pour finalement aboutir à une négociation et une prescription par commune.

---

<sup>220</sup> Circulaire du 21/01/04 relative à la maîtrise de l'urbanisme et l'adaptation des constructions en zone inondable. Dès lors que l'aléa de référence retenu semble dépassé au regard des événements météorologiques et hydrauliques intervenus depuis l'approbation du PPR, la révision de celui-ci doit être engagée.

La première partie de cette recherche aborde les éléments scientifiques nécessaires à la compréhension du phénomène naturel de submersion marine.

L'importance des enjeux et la vulnérabilité du littoral ont impulsé la mise en œuvre de PPRI/Sm. Ainsi, selon la Direction Régionale de l'Environnement du Languedoc-Roussillon devenue DREAL<sup>221</sup>, « *les espaces littoraux de la région Languedoc-Roussillon formés de plaines deltaïques, caractérisées par une topographie à fleur d'eau, parsemés d'étangs et de lagunes, sont particulièrement vulnérables à l'aléa submersion marine. Ces espaces sont par ailleurs très prisés, et donc aménagés par endroit, et fort fréquentés en toute période. C'est pourquoi, il est apparu nécessaire de réaliser en complément du guide d'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) inondations de juin 2003, toujours d'actualité, un guide complémentaire pour accompagner l'élaboration des PPR "submersion marine" »<sup>222</sup>.*

En outre, cette démarche est valorisée par les résultats d'une étude menée, entre 2000 et 2006, par le commissariat général au développement durable, selon laquelle il existe une « *moindre croissance des surfaces urbaines en zones inondables dans les communes dotées d'un plan de prévention* » (2009)<sup>223</sup> (cf. l'Annexe 14, en page 476).

Enfin, nous soulignons que, dans l'élaboration des PPRI/Sm, les services de l'Etat ne prennent pas en compte le réchauffement climatique et les données des groupes d'experts, tels que le GIEC, sur les impacts du changement climatique dans les zones côtières. La doctrine régionale, élaborée et formalisée dans le « *guide d'élaboration des plans de préventions des risques submersion marine en Languedoc-Roussillon* » (DIREN-LR, 2008) visant à harmoniser au niveau régional les règles appliquées pour la prise en compte du risque de submersion marine, énonce clairement que : « *pour prendre en compte l'évolution inéluctable énoncée par le GIEC dans "impacts du changement climatique sur la zone littorale", ce guide doit être complété pour intégrer et réglementer dès à présent le risque de submersion dans une vision durable et intégrée des territoires* » (DRE, 2008)<sup>224</sup>.

De plus, nous précisons que le risque de "tsunami" n'est également pas intégré dans le PPRI/Sm. Pour autant, ce phénomène météorologique menace les côtes méditerranéennes et pourrait provoquer un risque de submersion marine.

Ainsi une circulaire ministérielle<sup>225</sup> informe les communes de la mise en œuvre d'un programme de modernisation du Système d'Alerte et d'Information de la Population (SAIP). Ce dernier se base sur des études des « *tsunamis passés en Europe et les simulations des conséquences des séismes sous-marins* »<sup>226</sup>, ce qui permet de conclure que « *même si l'amplitude de la vague ne dépasse pas quelques dizaines de centimètres en mer, le volume d'eau qui déferle et inonde le littoral est très important lorsque le tsunami arrive près des côtes* ». Ainsi, l'Etat enjoint les communes à s'équiper pour la gestion de crise et informe de la mise à l'étude d'un système d'alerte pour les tsunamis

<sup>221</sup> DIREN devenue Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) depuis le 01 janvier 2010.

<sup>222</sup> DIREN LR (2008), « Guide d'élaboration des PPR Submersion Marine en Languedoc-Roussillon », 02 octobre 2008.

<sup>223</sup> Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, (2009), « Le Point sur : croissance du nombre de logements en zones inondables », Observation et statistiques, N°6, février 2009.

<sup>224</sup> Direction Régionale de l'Environnement Languedoc-Roussillon (2008), « Guide d'élaboration des plans de prévention des risques submersion marine en Languedoc-Roussillon », octobre.

<sup>225</sup> Circulaire ministérielle du 22 avril 2010 relative à la prise en compte du risque « tsunami » en France Métropolitaine

<sup>226</sup> Selon la circulaire ministérielle, « *les simulations des conséquences des séismes sous-marins ont montré :*

*Qu'un séisme d'une magnitude supérieure à 7 au large de l'Afrique du nord est susceptible de générer un tsunami avec un délai d'arrivée sur la côte méditerranéenne d'une heure ;*

*Qu'un séisme d'une magnitude supérieure à 8 au large des Açores est susceptible de générer un tsunami avec un délai d'arrivée sur la côte atlantique (du Pays Basque au Sud Finistère) supérieur à trois heures. »*



pouvant se produire au large des côtes méditerranéennes. Ce manque d'outils pour la surveillance du phénomène de tsunami peut être préoccupant pour les acteurs locaux des littoraux.

*« [...] Je dirais qu'on est un peu pauvre en matière de surveillance, notamment enfin par rapport au plus gros risque : le risque de submersion marine. Je sais qu'il y a dans certains lieux où il y a des risques de tsunami par exemple, des surveillances avec des bouées en mer qui envoient des signaux satellites, voilà ça, à ma connaissance, en tous cas ça n'existe pas sur le bassin méditerranéen. » (DGST, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)*

Nonobstant, les études sur la submersion marine ne prennent pas en compte la problématique de tsunami à ce jour, comme nous l'indiquent les services de l'Etat.

*« Les risques de tsunami, je crois que ça c'est encore, pour ne pas dire que c'est au stade embryonnaire. » (Responsable du SIDPC, Préfecture de l'Hérault, 2009)*

Bien que les services étatiques de gestion des risques commencent à envisager cette problématique, la population semble moins disposée à envisager la survenue d'un tsunami et ses conséquences sur le littoral.

*« J'ai aussi des terrains à Frontignan plage et le maximum d'eau que j'ai constaté dans mon terrain est d'environ 60 cm il y a bien longtemps, et vos études disent deux mètres, et en plus, vous parlez de tsunami, jamais c'est arrivé dans le passé et vous dites qu'il faut arrêter de construire pour cause de ces risques. Mais, vos études elles disent n'importe quoi, rien de tout ça n'est jamais arrivé, mais regardez un peu le passé pour comprendre comment ça a évolué. [...] Mais la probabilité qu'un tel événement se produise est minime, donc pourquoi ne pas laisser construire les gens et les laisser profiter de leur terrain. Je ne comprends pas pourquoi vous bloquez toutes les constructions à la plage alors que les terrains ne risquent rien, vous pouvez demander aux gens de construire à étage si c'est un problème d'eau. L'eau n'arrivera jamais aussi haut, mais de là à tout interdire, c'est ridicule, et ça bloque tous les propriétaires, c'est pour cela que j'ai acheté ailleurs. » (Résidant de Frontignan Plage, 2009)*

Dans un premier temps, nous présenterons la méthodologie et la doctrine régionale du PPRI/Sm. Ensuite, nous étudierons les adaptations locales mises en œuvre sur le Bassin de Thau.

Et dans un deuxième temps, nous aborderons la problématique du bassin versant et la modification de stratégie adoptée par les services de l'Etat sur le PPRI/Sm du Bassin de Thau.

### 2.1.1. Méthodologie et doctrine régionale du PPRI/Sm

La réglementation des PPRN<sup>227</sup> va de la possibilité de construire sous certaines conditions à l'interdiction de construire dans les cas où l'intensité prévisible des risques le justifie. Elle permet, ainsi, d'orienter les choix d'aménagement vers les territoires les moins exposés aux risques naturels pour limiter les dommages aux personnes et aux biens, et garantir la sécurité des personnes.

L'élaboration de PPR est une priorité pour réglementer l'extension urbaine, notamment dans la plaine littorale où la pression démographique est la plus forte. Aussi, en 2003, les services de l'Etat

<sup>227</sup> Créés par la loi du 2 février 1995, ils sont aujourd'hui codifiés dans les articles 562-1 à 562-9 du Code de l'Environnement. Ils réglementent l'aménagement du territoire en tenant compte des risques naturels connus.

élaborent le « *guide d'élaboration des Plans de Prévention des Risques Inondation en Languedoc-Roussillon* »<sup>228</sup> (DIREN-LR, 2008)<sup>229</sup> pour harmoniser les règles.

L'élaboration du PPRI/Sm vise à répondre à trois objectifs fondamentaux dans la gestion des risques et la diminution de la vulnérabilité :

- La préservation des vies humaines,
- La réduction du coût des dommages sur les biens et activités implantés en zones inondables,
- La préservation de l'équilibre des milieux naturels, en maintenant leur capacité d'expansion des crues et le libre écoulement des eaux, par un contrôle de l'urbanisation en zones inondables et des remblaiements nouveaux.

Une fois élaboré et soumis à enquête publique, le document est approuvé par arrêté préfectoral. Le PPRI/Sm vaut servitude d'utilité publique dès sa publication et doit être annexé<sup>230</sup> au Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune, lorsque celle-ci en dispose, dans un délai de trois mois (DDTM 34, 2010)<sup>231</sup>. Enfin, l'approbation du PPRI/Sm implique l'information préventive auprès des habitants, des élus et des acteurs économiques, ainsi que la constitution d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) par les communes.

Comme nous l'identifions dans la démarche PPRI, la première étape est la détermination d'un périmètre territorial afin d'en analyser les aléas et les enjeux.

En ce qui concerne le PPRI/Sm du Bassin de Thau, les services de l'Etat définissent le bassin versant du Bassin de Thau comme périmètre d'étude. Lors de nos entretiens, une des questions posées porte sur la pertinence du bassin versant en tant qu'échelle d'étude du PPRI/Sm. 100% de l'échantillon a répondu que cette échelle est la plus pertinente pour l'analyse des risques. Nonobstant, nous aborderons ultérieurement le concept du bassin versant remis en cause par les services de l'Etat dans la procédure du PPRI/Sm du Bassin de Thau.

Par la suite, les études des aléas et des enjeux permettent de déterminer des risques qui correspondent à un zonage du PPRI.

La qualification de l'aléa est réalisée par les services de l'Etat. D'après ces derniers, « *la nécessaire limitation de l'urbanisation dans les secteurs les plus exposés impose de raisonner non pas sur la hauteur des planchers projetés, mais sur la cote du terrain naturel, en évaluant la hauteur de submersion pour l'aléa de référence sur le terrain naturel* » (DRE, 2008)<sup>232</sup>.

D'après ce guide, dans la zone de déferlement, l'aléa est toujours considéré comme fort, quelle que soit la hauteur de submersion. Dans la zone de submersion, à l'arrière du déferlement, la qualification de l'aléa est faite en fonction de cette hauteur d'eau par rapport à l'altimétrie du terrain naturel.

<sup>228</sup> « Ce guide régional permet, pour les inondations dues au débordement de cours d'eau, d'harmoniser les règles, d'établir des seuils communs pour la qualification de l'aléa et de caractériser des classes d'enjeux communes, pour aboutir ensuite à un zonage réglementaire homogène sur toute la région. Pour prendre en compte l'évolution inéluctable, annoncée par le GIEC, des impacts des changements climatiques sur la zone littorale, ce guide doit être complété pour intégrer et réglementer dès à présent le risque de submersion dans une vision durable et intégrée des territoires. » (DIREN LR, 2008)

<sup>229</sup> DIREN LR (2008), « Guide d'élaboration des PPR Submersion Marine en Languedoc-Roussillon », 2 octobre 2008.

<sup>230</sup> Le non-respect des règles imposées par le règlement est sanctionné par le Code de l'Urbanisme, le Code Pénal et le Code des Assurances, ce dernier déterminant les conditions d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

<sup>231</sup> Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault (2010), « Projet de plan de prévention des risques naturels d'inondation du bassin versant de l'Etang de Thau », document d'étude remis le 21 janvier 2010.

<sup>232</sup> Direction Régionale de l'Environnement Languedoc-Roussillon (2008), « Guide d'élaboration des plans de prévention des risques submersion marine en Languedoc-Roussillon ».

Dans l'étude de la méthodologie utilisée pour l'élaboration des cartes d'aléas dans les PPRI, Tricot A. (2008) explique le choix pour l'Etat de prendre comme aléa de référence « *la crue centennale comme hypothèse unique organisant les cartes d'aléas, et de fait, les cartes réglementaires aussi. Pour estimer un risque, on calcule généralement ses fréquences de retour, qui s'étalent entre la crue annuelle (crue modeste qui a lieu tous les ans), la crue décennale (une fois sur une période de dix ans), centennale (une fois sur une période de cent ans), et finalement la crue qui a lieu une fois sur une période de mille ans. Une carte est élaborée en fonction des écoulements annuels ou décennaux. La vision de sécurité assurée par l'Etat est fondée sur ce point : le risque majeur à partir duquel est réalisé le plan de prévention des risques d'inondation. Lors d'enquêtes, nous avons demandé à des hydrauliciens d'où venait cette norme de la crue centennale. Nous avons alors appris que cette dernière était la norme utilisée pour construire les grands ouvrages (ponts, barrages, digues) : leur construction étant coûteuse, il s'agit de caler les ouvrages sur l'hypothèse la plus pessimiste, afin d'éviter des reconstructions trop fréquentes* » (Tricot A., 2008).

Le guide méthodologique national pour les Plans de Prévention des Risques littoraux ne propose pas de seuil pour délimiter l'aléa fort de l'aléa modéré. En effet, les explications apportées sont générales mais certains éléments restent du ressort des définitions locales.

Ainsi, en Languedoc-Roussillon, face à un littoral particulièrement sensible<sup>233</sup> et vulnérable, l'Etat a adopté un seuil de 50 cm pour l'aléa fort de la submersion marine, ce qui correspond à la hauteur d'eau couvrant le terrain naturel, au-delà de laquelle l'Etat estime que le risque est trop élevé pour y autoriser la construction.

Basé sur les niveaux historiques atteints en Languedoc-Roussillon, l'aléa de référence<sup>234</sup> pour la submersion marine est défini par l'Etat (DDTM 34, 2010)<sup>235</sup> selon le Tableau 58, ci-dessous (en page 315). Néanmoins, par extrapolation et en tenant compte des effets locaux comme la houle et en approchant l'occurrence centennale, les services de la Direction Régionale de l'Equipement<sup>236</sup> ont défini une valeur moyenne de référence, qui est une « *approximation de la cote de la mer correspondant à un niveau centennal de +2m NGF* » (DRE, 2008)<sup>237</sup>.

**Tableau 58 : Détermination de l'intensité de l'aléa de submersion marine**

|                                    | Cote du terrain naturel Z | Hauteur d'eau H pour l'aléa de référence | Qualification de l'aléa |
|------------------------------------|---------------------------|--|-------------------------|
| <b>Déferlement</b>                 | Z < 3 m NGF               | H > 0 m                                  | Très fort               |
| <b>Submersion hors déferlement</b> | Z < 1,5 m NGF             | H > 0,5 m                                | Fort                    |
|                                    | 1,5 m NGF < Z < 2 m NGF   | H < 0,5 m                                | Modéré                  |

Source : Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault, 2010.

<sup>233</sup> Selon les services de l'Etat, « *les zones littorales sont des zones très sensibles où il est impératif de limiter l'exposition au risque en préservant notamment ces secteurs de toute urbanisation excessive. La plupart de ces zones sont exposées à la fois au risque d'inondation par débordement des cours d'eau et au risque de submersion marine* ».

<sup>234</sup> L'aléa de référence « *correspond à une crue centennale dont la cote de P.H.E. est estimée à +2,00 NGF. Cette valeur a été déterminée à partir de niveaux historiques atteints sur le littoral du Languedoc-Roussillon, en tenant compte d'effets locaux comme la houle, et de différents processus physiques conduisant à l'élévation du niveau marine lors des tempêtes. En ce qui concerne l'aléa de référence pour le risque de déferlement, la cote de P.H.E. a été fixée à + 3,00 NGF.* » (DDTM, 2010)

<sup>235</sup> Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault (2010), « *Projet de plan de prévention des risques naturels d'inondation du bassin versant de l'Etang de Thau* », document d'étude remis le 21 janvier.

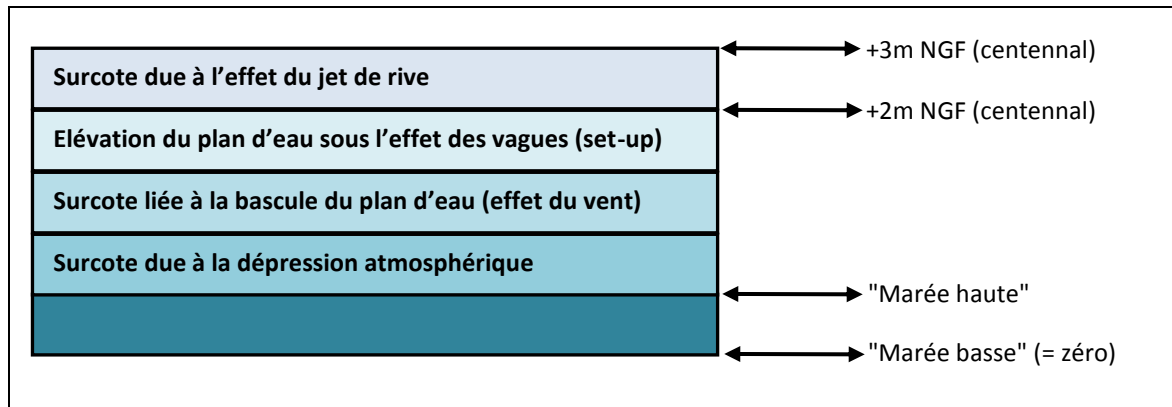
<sup>236</sup> Devenue DREAL depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

<sup>237</sup> Direction Régionale de l'Environnement Languedoc-Roussillon (2008), « *Guide d'élaboration des plans de prévention des risques submersion marine en Languedoc-Roussillon* », octobre.

Pour l'élaboration des cotes de référence sur le PPRI/Sm en Languedoc-Roussillon, les services de l'Etat s'appuient sur le modèle statique du phénomène physique de la submersion marine du BRGM (Gervais M., 2009) pour établir les normes régionales de références sur la submersion marine (cf. l'Annexe 2, en page 438).

Ainsi, selon les services de la DREAL-LR (2010)<sup>238</sup>, les niveaux de référence régionale pour le PPRI se résument dans cette Figure 32, ci-dessous (en page 316).

**Figure 32 : La référence régionale pour les PPRI/Sm**



Source : Adapté de Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Languedoc-Roussillon, 2010.

Nous constatons que les incertitudes et les approximations sont nombreuses dans les modèles utilisés par les services de l'Etat ainsi que dans les sources de données utilisées. En effet, l'absence de données exactes et de modélisation fiable compliquent la réalisation du PPRI/Sm. Les incertitudes sur les données provoquent une résistance quant à l'acceptation du document PPRI/Sm. Les méthodes de calcul utilisées par les services de l'Etat sont peu "transparentes" et cela se ressent dans les entretiens réalisés.

En effet, certaines parties prenantes évoquent les difficultés de l'Etat à trouver des cotes de référence en matière de submersion marine, elles proposent donc d'intégrer le savoir non-scientifique aux sources de données permettant d'élaborer le PPRI/Sm. Ce qui rejoint nos propos développés sur les "savoirs vernaculaires" et les "savoirs administratifs" qui peuvent contribuer à une meilleure connaissance locale du risque.

*« Quand les modèles ne sont pas capables de retranscrire la réalité parce que c'est trop compliqué à modéliser etc. un bon nombre de bureaux d'études disent : "bien non, on ne peut pas faire". Moi pour ma part, je dis : "bien, vous ne pouvez pas faire, mais vous pouvez quand même aller faire le tour des habitations locales, pour leur demander des informations qualitatives, ça vous pouvez faire". A défaut de données numériques, on peut avoir quand même des informations qualitatives. »* (Chargé d'études inondations, direction de l'environnement, Région Languedoc-Roussillon, 2009)

Par ailleurs, l'incertitude des études se traduit par un décalage avec la réalité ressentie par les professionnels de terrain comme les sapeurs pompiers. Ces derniers s'interrogent sur les méthodes

<sup>238</sup> Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Languedoc-Roussillon (2010), « La prise en compte des risques dans les stratégies d'aménagement : la submersion marine », Présentation colloque « Conférence d'échange et de communication sur la gestion du trait de côte et la submersion marine », amphithéâtre du phare de la Méditerranée, Palavas, 18 mai 2010.

utilisées par les services instructeurs pour obtenir les résultats cartographiés. Leurs évaluations semblent sous-estimer la hauteur d'eau possible, du fait qu'ils ne prennent pas en compte l'ensemble des paramètres, autres que les PHE connues, qui pourraient enrichir la connaissance du risque. En effet, cette région est régulièrement soumise à la concomitance des événements climatiques (débordement des cours d'eaux, ruissellement pluvial, submersion marine). De plus, compte tenu de la configuration géographique et des infrastructures existantes, certains secteurs littoraux ont des difficultés à assurer l'évacuation rapide des lieux en cas d'évènements météorologiques.

*« Les PPRI sont réalisés par l'Etat, donc dans l'Hérault c'est la DDE, service risque qui est en charge [...] Nous, notre vision, notre concept, je viens de vous le décrire c'est-à-dire que sur tous ces PPRI, nous avons répondu : "Attention, vous dimensionnez les PPRI à partir de plus hautes eaux connues ou l'évènement centennal, mais nous on vous dit, c'est peut-être pas que ça désormais avec l'évolution climatique, peut-être, faut-il commencer à réfléchir avec des quantités d'eau qui sont bien au-delà et qui ne sont pas issues du fantasme de tel ou tel, puisque ce sont des quantités d'eau qui sont effectivement tombées". Donc, on a eu toujours un peu cette contradiction avec les autres services sur ce point-là. Ça a mené à des discussions, ça a été plus ou moins entendu, mais plutôt moins quelques fois. »* (Chef de service prévision, SDIS 34, 2009)

En ce qui concerne les enjeux à prendre en compte, les services de l'Etat définissent des enjeux modérés et des enjeux forts (cf. le Tableau 59, en page 317, ci-dessous).

**Tableau 59 : Détermination de l'intensité des enjeux**

| Intensité des enjeux | Caractéristiques   |
|----------------------|--|
| <b>Fort</b>          | Zone urbaine   |
| <b>Modéré</b>        | Zone non densément urbanisée à la date de l'élaboration du PPRI, à dominante naturelle, forestière, agricole, même avec des habitations éparses. |

Source : Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault, 2010.

Les enjeux concernent les espaces non ou peu urbanisés, les lidos<sup>239</sup> (sites les plus vulnérables et soumis à des enjeux humains et environnementaux majeurs sur le Bassin de Thau), et les espaces urbanisés définis sur la base de la réalité physique existante.

Ainsi, les enjeux "modérés" recouvrent les zones non urbanisées à la date d'élaboration du PPRI/Sm, et regroupent les zones agricoles, les zones naturelles, les zones forestières et les zones à urbaniser non encore construites<sup>240</sup>. Une exception est faite pour les campings<sup>241</sup> situés sur le cordon dunaire soumis à des aléas forts et à une forte vulnérabilité (DRE, 2008)<sup>242</sup>. Cette exception autorise la

<sup>239</sup> « Les lidos constituent des zones fragiles par leur faible largeur, la présence d'infrastructures les rend vulnérables et il convient de ne pas augmenter les risques humains et économiques sur ces secteurs. » (DRE, 2008)

<sup>240</sup> Selon l'article R. 123-4 du Code de l'urbanisme.

<sup>241</sup> « A l'exception des campings existants, les espaces non ou peu urbanisés présentent par nature une faible vulnérabilité humaine et économique dans la mesure où peu de biens et de personnes y sont exposés. Cependant, ils constituent un enjeu fort en matière de gestion du risque car ce sont des zones susceptibles de permettre l'extension de la submersion marine et de ralentir les écoulements dynamiques. Il convient donc de ne pas les ouvrir à l'urbanisation. Il est également primordial de ne pas exposer de nouveaux enjeux humains et économiques sur une zone littorale déjà très aménagée et urbanisée. » (DRE, 2008)

<sup>242</sup> Direction Régionale de l'Environnement Languedoc-Roussillon (2008), « Guide d'élaboration des plans de prévention des risques submersion marine en Languedoc-Roussillon ».

poursuite des activités touristiques implantées en bord de mer, ce qui préserve le tissu économique de la région.

Les enjeux "forts" recouvrent les zones urbanisées à la date de l'élaboration du PPRI/Sm, « *ainsi que les zones ou parties de zones indiquées comme à urbaniser dans les documents de planification urbanistique et déjà aménagées* » (DDTM 34, 2010)<sup>243</sup>.

Le croisement des zones des aléas et des enjeux permet d'obtenir une étude de la "vulnérabilité". Celle-ci se traduit par l'estimation du risque et la détermination de zones de contrainte, utiles pour définir un classement du territoire. Malgré son importance dans l'élaboration des documents de gestion des risques, la notion de "vulnérabilité" fait l'objet de définitions fluctuantes de la part du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Ainsi, plusieurs propositions de définition du risque ont été élaborées. Actuellement, le risque est égal à "aléa + enjeux" et non plus égal à "aléa x enjeux". Le MEDD justifie cette évolution de la définition du risque par un souci de "simplification". Il propose comme définition de la vulnérabilité "la mesure du coût des dommages potentiels". Ces modifications interpellent certains chercheurs qui constatent l'existence d'un "gap" entre « *l'ampleur des travaux de recherche consacrés à la méthode Inondabilité puis à ses tentatives d'améliorations* » et la faiblesse de diffusion et d'utilisation concrète des méthodes pour une vision plus réaliste des problématiques (Ledoux B., 2006, p. 107).

Le zonage réglementaire constitue un des vecteurs de la politique de prévention des risques qui doit orienter le développement urbain en dehors des secteurs à risque et réduire la vulnérabilité du bâti existant et futur. Selon le guide d'élaboration des PPRI/Sm en Languedoc-Roussillon (2008), le zonage doit notamment viser à :

- « *interdire ou limiter très strictement les constructions en zone à risques et particulièrement sur les lidos, compte tenu de leur caractère particulièrement fragile et de leur fonction de protection du littoral,*
- *en zone urbaine, ne pas aggraver les risques en augmentant les enjeux dans les zones d'aléas les plus forts,*
- *préserver la zone de déferlement, la plus exposée, de toute nouvelle construction* » (DRE, 2008)<sup>244</sup>.

Ce guide définit l'existence de deux zones de référence. D'une part, la zone de déferlement, quels que soient les enjeux, la constructibilité y est interdite, et d'autre part, la zone de submersion au-delà du déferlement.

Pour la zone de submersion, il est fait référence à deux zones d'urbanisation (cf. le Tableau 60, en page 319, ci-dessous) :

- La zone Rouge : « *inconstructible* »,
- La zone Bleue : « *constructible sous conditions (en particulier, calage du premier plancher aménagé au dessus des Plus Hautes Eaux (PHE) majorée d'une revanche raisonnable et à minima de 30 cm)* » (DRE, 2008).

<sup>243</sup> Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault (2010), « *Projet de plan de prévention des risques naturels d'inondation du bassin versant de l'Etang de Thau* », document d'étude remis le 21 janvier 2010.

<sup>244</sup> Direction Régionale de l'Environnement Languedoc-Roussillon (2008), « *Guide d'élaboration des plans de prévention des risques submersion marine en Languedoc-Roussillon* », octobre.

**Tableau 60 : Les zonages réglementaires en fonction du niveau d'aléa et des enjeux**

|   | Aléa   | Espaces non ou peu urbanisés | Lidos | Espaces urbanisés |
|---|--------|------------------------------|-------|-------------------|
| <b>Déferlement</b>                        | Fort   | ROUGE                        | ROUGE | ROUGE             |
| <b>Submersion marine hors déferlement</b> | Fort   | ROUGE                        | ROUGE | ROUGE             |
|   | Modéré | ROUGE                        | ROUGE | BLEUE             |

Source : Direction Régionale de l'Environnement, octobre 2008

L'article L562-1 du Code de l'Environnement définit deux grands types de zones :

- les « zones de danger »<sup>245</sup>
- et les « zones de précaution »<sup>246</sup>.

Ainsi, dans le cadre du PPRI/Sm du Bassin de Thau, les services de l'Etat déclinent les préconisations de la doctrine régionale sur le projet de réglementation du PPRI/Sm avec l'identification de plusieurs zones Rouges, Bleues ou Blanches auxquelles correspondent des typologies de mesures urbanistiques définies.

A partir de la cartographie du zonage de risque du bassin versant, les services de l'Etat déterminent un règlement sur les mesures urbanistiques devant s'appliquer à chaque secteur prédéfini par les études topographiques. Ces mesures concernent aussi bien les futurs projets de construction, d'aménagement ou d'activités, que les biens et activités existants.

Elles sont de deux types :

- les mesures de "prévention"<sup>247</sup>,
- et les mesures de "précaution"<sup>248</sup>.

Nous soulevons une remarque concernant ces mesures de prévention, issues du risque d'inondation, qui ne nous semblent pas avoir été adaptées au risque de submersion marine. En effet, les études scientifiques menées (Sabatier P. et al., 2008) sur l'érosion du trait de côte et sur l'écologie

<sup>245</sup> Les "zones de danger" sont constituées de zones d'aléa très fort et fort. « Elles regroupent, la "zone Rouge Urbaine", secteur inondable soumis à un aléa fort, où les enjeux sont forts (Zone Rouge RU) ; la "zone Rouge Naturelle", secteur inondable soumis à un aléa fort où les enjeux sont peu importants (Zone Rouge RN) ; la "zone Rouge de Déferlement des vagues", secteur naturel ou urbanisé soumis à un aléa très fort (Zone Rouge RD) » (DDTM 34, 2010).

<sup>246</sup> Les "zones de précaution" sont constituées, d'une part des zones d'aléa modéré, et d'autre part des zones concernées par une crue supérieure à la crue de référence où la probabilité d'inondation est faible. Ainsi, il s'agit des zones faiblement exposées à l'aléa de référence, qu'il est souhaitable de préserver pour permettre le libre l'écoulement des eaux et pour ne pas réduire leur champ d'expansion, et des zones non directement exposées à la crue de référence, où des aménagements pourraient aggraver le risque existant, et le cas échéant en provoquer de nouveaux sur les zones de danger. « Elles regroupent, la "zone Rouge de Précaution Naturelle", secteur inondable soumis à un aléa modéré, où les enjeux sont peu importants (Zone Rouge de Précaution RP) ; la "zone Bleue Urbaine", secteur inondable soumis à un aléa modéré, où les enjeux sont forts (Zone Bleue BU) ; la "zone Blanche de précaution", secteur non inondable par la crue de référence » (DDTM 34, 2010).

<sup>247</sup> Les "mesures de prévention" visent la réduction du phénomène sur les personnes et les biens, à améliorer la connaissance et la perception du risque par les populations et les élus et à anticiper la crise. « A cette fin, plusieurs dispositions peuvent être prises, telles que notamment, la réalisation d'études spécifiques sur les aléas (hydrologie, modélisation hydraulique, hydro géomorphologie, atlas des zones inondables, etc.) ; la mise en place d'un système de surveillance et d'annonce des crues ; l'élaboration d'un plan de gestion de crise aux niveaux départemental et communal (tel qu'il est prévu dans le PCS) ; la mise en œuvre de réunions publiques d'information sur les risques (l'élaboration de documents d'information tels que le DICRIM, etc.) ; la réalisation d'ouvrages destinés à la réduction de l'aléa » (DDTM 34, 2010).

<sup>248</sup> Les "mesures de protection" ont pour objectif la « réduction des aléas par la construction d'ouvrages sur les secteurs les plus exposés et les plus vulnérables, telle que notamment, les bassins de rétention dans les zones de ruissellement ; les digues de protection pour protéger les secteurs densément urbanisés ; les barrages écrêteurs de crue permettant de "retenir temporairement une partie du débit de la crue, de relâcher ensuite petit à petit le volume correspondant", ce qui réduit les effets de la crue sur la zone aval » (DDTM 34, 2010).

fonctionnelle des sédiments marins mettent en exergue les problèmes posés par l'anthropisation du littoral. Or, la « réalisation d'ouvrages destinés à la réduction de l'aléa », préconisée par les mesures de la DDTM 34, ne nous semble pas indiquée dans le cas de la submersion marine.

Outre ces mesures de prévention et de protection, la doctrine<sup>249</sup> sur les PPRI/Sm propose des mesures :

- de "sauvegarde"<sup>250</sup>,
- et de "mitigation"<sup>251</sup>.

Faisant références aux adaptations locales, nous aborderons ces mesures dans la sous-partie suivante.

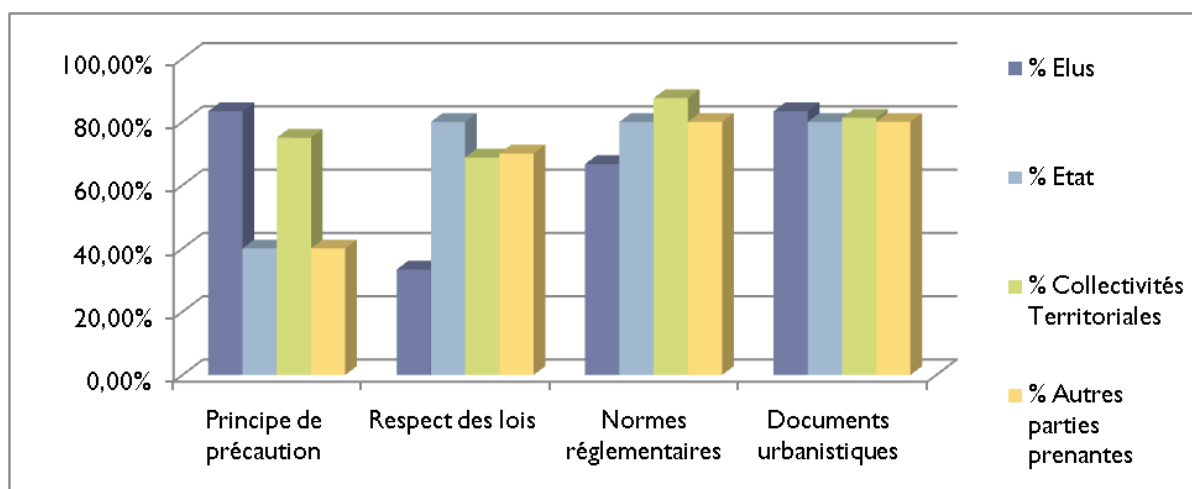
Ces mesures doivent s'appuyer sur les textes de réglementations. Mais elles doivent, par ailleurs, s'adapter à l'environnement sur lequel elles vont s'appliquer.

« [...] on a participé à l'élaboration des PPR sur le volet réduction de la vulnérabilité puisque le code de l'environnement a ouvert la possibilité d'imposer sur l'existant des mesures de réduction de la vulnérabilité aux bâtiments et aux activités. Donc, les DDE qui font leur PPR de façon classique, étaient un peu dépourvues là-dessus, c'est-à-dire : Quels types de mesures on impose et on préconise ? Dans quel cas et comment on le rédige dans le règlement de PPR ? » (Chargée des risques naturels, milieux aquatiques et gestion de l'eau, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)

Nous avons, ici, défini l'ensemble des éléments constituant la réglementation et la doctrine locale sur lesquelles s'appuie l'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau. C'est l'aspect théorique de la gestion du risque de submersion marine. L'aspect pragmatique apporte, par ailleurs, des éléments qui peuvent nuancer ces mesures par leur adaptation au territoire.

En ce qui concerne notre analyse de contenu des entretiens, nous remarquons que les enjeux liés aux normes réglementaires sont fortement cités par les parties prenantes (cf. le Graphique 18, en page 320, ci-dessous).

**Graphique 18 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux juridiques - Les actes**



<sup>249</sup> Selon l'article L. 561-1 du code de l'environnement.

<sup>250</sup> Les "mesures de sauvegarde" regroupent l'ensemble des mesures de planification et de programmation.

<sup>251</sup> Les "mesures de mitigation" désignent généralement l'ensemble des interventions sur l'existant (bâtiments, ouvrages, biens).



La compréhension des "normes réglementaires", et des méthodes pour les obtenir, est essentielle pour l'acceptation de celles-ci par les techniciens territoriaux. En effet, les communes délivrant les permis de construire, sont soumises aux réglementations de l'Etat et aux avis que donnent les services de l'Etat sur les dossiers urbanistiques déposés en mairie. Afin d'homogénéiser les documents urbanistiques communaux, les fonctionnaires territoriaux en charge des PLU et des stratégies de développement et d'aménagement urbains, ont besoin d'appréhender les directives en cours de réalisation par les services de l'Etat dans le domaine des risques. Or, la dispersion et la divergence des informations dans ce domaine, brouillent le discernement entre réalité et projections irréalistes des mesures imposées. De plus, l'existence de grandes lignes de pensées au niveau national et de déclinaisons au niveau régional, voire départemental, paraît obscurcir la compréhension des réglementations appliquées.

*« Il y a une question d'échelle de normes. Il n'est pas normal, je pense, que des DDE, c'est-à-dire que les services de l'Etat départementaux, donc l'Etat étant représenté dans les départements, aient leur autonomie sur la conception de règlements d'inondation sans même chercher à harmoniser et à donner des règles au niveau national. Ça ne me semble pas normal. C'est-à-dire que, d'un côté on a des lois, et je veux dire des lois qui sont assez contraignantes pour les élus locaux, et, en même temps, l'Etat lui-même, qui doit jouer un rôle majeur quand même sur la vigilance par rapport à ce droit ou à ce risque, laisse faire des règlements différents. » (DGSA aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)*

L'établissement de normes semble bien accepté par les parties prenantes. L'objectif attendu serait une aide pour encadrer la décision publique et les actions urbanistiques entreprises par les communes, qui parfois ne prennent pas en compte le développement durable du territoire.

*« Qu'on évite d'urbaniser à l'avenir dans des zones similaires, donc ce qui n'est pas mal, c'est que maintenant au niveau des permis de construire sur des zones de ce type-là, il y a des normes un peu plus drastiques. [...] Donc du coup, ça évitera l'étalement urbain en zone littorale. Et j'espère que ça va permettre aussi aux élus de se rendre compte que leur développement de commune sur ces secteurs-là, il est limité et il faut qu'il reste limité. » (Directrice du Syndicat, SIEL, 2009)*

Pour prendre en compte les problématiques locales, les services de l'Etat élaborent des adaptations locales introduites dans le document de réglementation.

### **2.1.2. Les adaptations locales et les mesures de mitigation**

Nous avons conclu notre analyse de la méthodologie et de la doctrine du PPRI/Sm, par la mise en évidence d'un manque de clarté des services de l'Etat sur ces éléments. Ce flou est partiellement provoqué par les dérogations et exceptions aux textes initiaux. Celles-ci s'imposent au législateur par l'unicité du territoire sur lequel les mesures s'appliquent. Nous aborderons, ici, les adaptations locales élaborées par les services de l'Etat pour le Bassin de Thau. Ces mesures de mitigation en sont l'aspect essentiel.

En matière de prévention des risques naturels, et à la différence des risques technologiques, nous ne pouvons pas empêcher les phénomènes de se produire. Par ailleurs, les ouvrages « *de protection collectifs, comme les digues, n'offrent pas une protection absolue et donnent un faux sentiment de*

*sécurité. Face à cette relative impuissance, il faut se concentrer sur la réduction de la vulnérabilité, c'est-à-dire sur la limitation des dommages corporels et matériels possibles. Si l'État et les communes ont des responsabilités dans ce domaine, chacun doit prendre conscience que, à son niveau en tant que propriétaire, locataire ou plus simplement citoyen, il peut contribuer à se protéger efficacement et diminuer sa propre vulnérabilité » (Quickert-Menzele E., Herz A., 2006).*

Dans ce contexte, le PPRI/Sm envisage des mesures de "mitigation" pour engager des actions afin de réduire la vulnérabilité et inciter la population à agir sur ses biens propres.

Le terme de mitigation signifie atténuation. Il vient du latin "mitigare" qui se traduit par "adoucir". La mitigation est la mise en œuvre de mesures destinées à réduire ou à éliminer les dommages associés à des risques naturels ou générés par les activités humaines<sup>252</sup> (Stafford R.T., 2007). « *La mitigation des risques naturels est donc, l'action qui conduit à réduire l'intensité de certains aléas (inondations, submersion marine...) et la vulnérabilité des enjeux pour faire en sorte que le coût des dommages liés à la survenue de phénomènes climatologiques soit supportable par notre société » (SMBT, 2009)<sup>253</sup>.*

Actuellement, face à la vulnérabilité préoccupante des biens existants en zones inondables, les services de l'Etat, instructeurs de l'élaboration du PPRI/Sm, ont pris en compte des "mesures de mitigation"<sup>254</sup> qui ont pour « *objectifs* :

- *D'assurer la sécurité des personnes (adaptation des biens et des activités dans le but de réduire la vulnérabilité des personnes : espace refuge, travaux de consolidation des ouvrages de protection).*
- *De réduire la vulnérabilité des biens (limiter les dégâts matériels et les dommages économiques).*
- *De faciliter le retour à la normale (adapter les biens pour faciliter le retour à la normale lorsque l'évènement s'est produit, atténuer le traumatisme psychologique lié à une inondation en facilitant l'attente des secours ou de la décrue, ainsi qu'une éventuelle évacuation dans des conditions de confort et de sécurité satisfaisante.) » (DDTM 34, 2010)<sup>255</sup>*

Dans le cadre du PPRI/Sm du Bassin de Thau, les services de l'Etat ont prescrit des mesures de mitigation sur le bâti existant (telles que, par exemple, les batardeaux, l'arrimage des cuves susceptibles de flotter ou encore le balisage des piscines). Mais, pour certaines parties prenantes, ces mesures de mitigation doivent aussi s'étendre à la culture du risque et à la prise de conscience du risque existant sur le territoire.

*« Un risque, il est ce qu'il est. Le problème, c'est faire prendre conscience à ceux qui sont sur le territoire qu'ils sont sur un territoire à risques, il faut qu'ils l'acceptent. Et deuxièmement, quelles sont les mesures, qu'ils doivent eux intégrer pour, en fait, être dans une situation de mitigation de ce risque ? [...] Donc, comment on va former le citoyen ? Parce que là, il n'y a pas que les maires et les pouvoirs publics, il y a aussi l'éducation nationale, il y a la prise en compte dans l'éducation. Mais, ce n'est pas de la prévention*

<sup>252</sup> Traduction de : « Hazard Mitigation means any action taken to reduce or eliminate the long-term risk to human life and property from natural hazards ».

<sup>253</sup> SMBT (2009), Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, Bassin versant de l'Etang de Thau.

<sup>254</sup> « Pour les biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme et avant approbation du présent PPRI, les travaux relevant de certaines mesures individuelles sur le bâti sont désormais rendus obligatoires et ne s'imposent que dans la limite de 10% de la valeur vénale ou estimée du bien considérée à la date d'approbation du plan (article R.562-5 du code de l'environnement). » (DDTM 34, 2010)

<sup>255</sup> Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault (2010), « Projet de plan de prévention des risques naturels d'inondation du bassin versant de l'Etang de Thau », document d'étude remis le 21 janvier.

*au sens noble. Parce que la prévention, on arrive avec des normes : c'est ça, c'est ça, c'est ça, ban ! Ah oui, c'est un peu de sens, c'est ce que je vous ai dit, c'est dans la mitigation, c'est tout ce qu'on peut faire avant. [...] Et pour que l'information passe bien, il faut que vous ayez des connaissances. » (Colonel, Directeur du SDIS 34, 2009)*

Par ailleurs, le SAGE du bassin versant de l'Etang de Thau précise que « *la mitigation des risques naturels est une composante du développement durable* » (SMBT, 2009)<sup>256</sup>. Il s'agit d'investir aujourd'hui pour des phénomènes qui auront lieu demain.

L'ensemble de ces mesures, essentiellement de mitigation<sup>257</sup>, est d'ailleurs une préoccupation locale majeure pour les élus (cf. le Graphique 21, en page 334). En effet, le "financement des mesures urbanistiques" imposées par le PPRI/Sm inquiète les élus sur les coûts engendrés. Nous aborderons plus précisément cet aspect lors de notre analyse des enjeux.

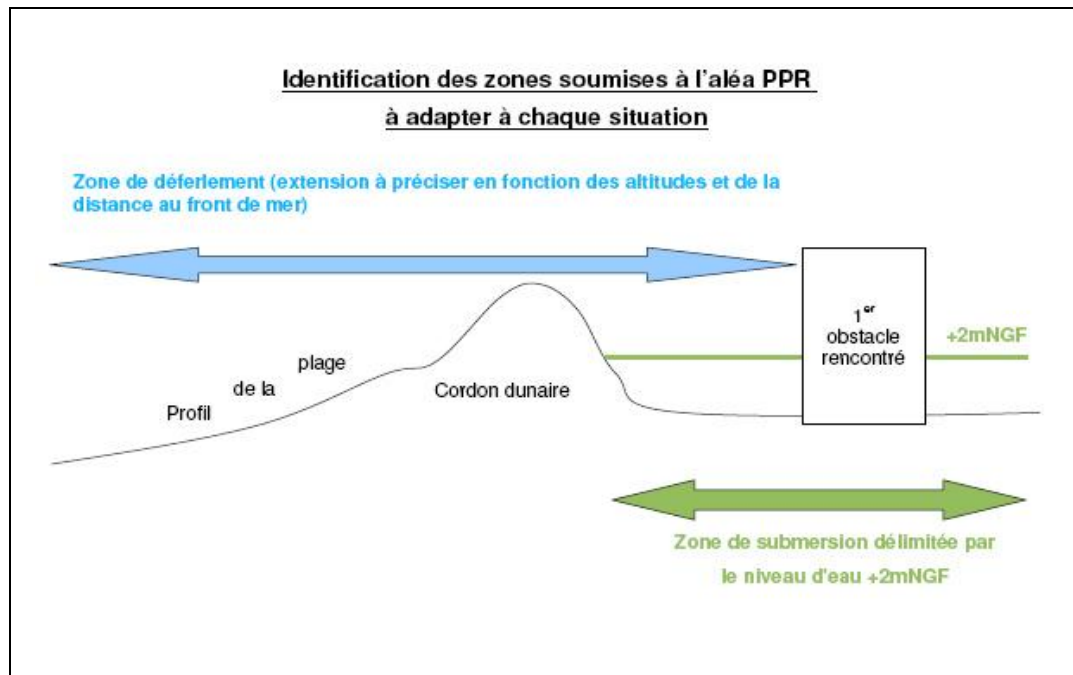
Outre les mesures de mitigation imposées sur l'habitat, le guide d'élaboration des PPRI/Sm (2008) répertorie l'ensemble des mesures pour homogénéiser les Plans de Prévention des Risques sur la région Languedoc-Roussillon.

*« Et on a aussi une autre mission qui est d'animer le réseau constitué des DDE et des DDA. Alors, soit en lançant des études de connaissances sur les risques dont ils peuvent ensuite bénéficier, soit en homogénéisant les pratiques sur l'ensemble du département. Par exemple, sur les risques d'inondation, débordements des cours d'eau et les risques de submersion marine, on a réalisé des "guides régionaux" qui fixent les grandes lignes à suivre de manière à être certains que les pratiques sont homogènes à l'échelle de la région sur les plans de prévention des risques. » (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)*

Ce guide prévoit "des exceptions" et des mesures d'adaptation pouvant être appliquées sur le territoire, ce qui laisse une capacité de négociation pour l'ensemble des parties prenantes. Tout d'abord, les zones sont définies par une carte qui doit être déclinée et adaptée à chaque situation.

<sup>256</sup> SMBT (2009), Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, Bassin versant de l'Etang de Thau.

<sup>257</sup> La mitigation oblige aussi à penser "risque" dans les principes de construction ou de composition urbaine en définissant les règles de maîtrise d'ouvrage ; en développant des savoirs en formant ; en instituant un contrôle technique des constructions (comme pour les véhicules) ; en formant les acteurs de l'aménagement et de la construction à la prise en compte des phénomènes climatiques et géologiques ; en instituant des aides et des financements, comme en matière de valorisation du patrimoine ; en explicitant dans les documents et les réunions publiques l'intérêt de cette approche alternative (SMBT, 2009).

**Figure 33 : Identification des zones soumises à l'aléa de submersion marine**

Source : DIREN LR., Guide PPR submersion CAR 2, octobre 2008.

La Figure 33, ci-dessus (en page 324), intitulée par les services de l'Etat « *Identification des zones soumises à l'aléa PPR à adapter à chaque situation* » est incluse dans le guide des Plans de Prévention des Risques établi par la DIREN et ouvre à l'adaptation la cartographie liée au risque de la submersion marine. Mais, à la lecture de l'intitulé de ce schéma, nous nous interrogeons sur les intentions des services de l'Etat. En effet, nous constatons que le sujet porte sur « l'aléa PPR ». L'aléa ne serait-il pas plutôt le phénomène naturel de submersion marine ?

Ce guide fait aussi référence aux cas particuliers des « *communes entièrement submersibles pour l'aléa de référence* »<sup>258</sup> (DRE, 2008)<sup>259</sup>. Le Bassin de Thau ne possède pas de commune entièrement submersible. Néanmoins, pour les trois communes directement impactées, le pourcentage du territoire submersible par rapport au territoire total de la commune est très élevé. Certains élus parlent donc de territoire totalement submersible et demandent une marge de négociation plus importante.

Dans ce contexte, l'Etat permet la mise en œuvre de dérogations et d'études de cas particuliers selon le besoin pour le développement local. Ainsi, « *chaque plan de prévention intégrera les cas particuliers ou dérogatoires qui lui*<sup>260</sup> *sembleront pertinents, dans l'esprit du guide, en fonction du*

<sup>258</sup> Ainsi, les communes « dont le territoire est entièrement submersible pour l'aléa de référence se trouvent dans la situation difficile de ne pouvoir développer l'urbanisation sur leur territoire. C'est pourquoi, le zonage pourra être exceptionnellement adapté, pour répondre aux besoins d'habitat, d'emplois, de services mais exclusivement sur un secteur déjà urbanisé. [...] Il faudra toutefois avoir un préalable approfondi, et justifier avec les élus locaux les possibilités alternatives d'urbanisation, le bilan pour tous les acteurs (Etat, communes, ...) entre bénéfices attendus qui en résulteraient et le recours à l'intercommunalité pour développer des projets qui ne nécessitent pas, nécessairement la proximité immédiate de la mer » (DRE, 2008).

<sup>259</sup> Direction Régionale de l'Environnement Languedoc-Roussillon (2008), « Guide d'élaboration des plans de prévention des risques submersion marine en Languedoc-Roussillon ».

<sup>260</sup> Services de l'Etat.

*territoire concerné, des enjeux particuliers et des projets recensés*<sup>261</sup>. La constructibilité pourra ainsi être conditionnée par des critères permettant de limiter la submersion et de garantir l'évacuation des usagers. Dans les centres urbains denses à délimiter par sous-secteurs, à l'exclusion des secteurs en lido, les nouvelles constructions pourront être autorisées. Cette disposition est motivée par le maintien de la vie en centre ville et justifiée par la présence, à proximité, d'une densité suffisante d'accès et de secours. Il s'agit de permettre d'aménager les "dents creuses" et en aucun cas d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation » (DRE, 2008).

Ces mesures et ces adaptations semblent ouvrir des zones de négociations très vastes pour les territoires littoraux. En effet, sur les zones de submersion et de déferlement, l'alternative à l'urbanisation consiste en une expropriation à grande échelle des habitants, que les gestionnaires considèrent irréalisable à cause des implications sociales et politiques. Par conséquent, pour ne pas générer la judiciarisation d'un dossier de ce type, les services instructeurs ont mis en œuvre des clauses de négociations possibles. Celles-ci peuvent par ailleurs être la source de controverses sur les territoires.

Parmi les difficultés soulevées pour l'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau (cf. la Partie 3, chapitre 3), nous soulignons les problèmes de collaboration entre les parties prenantes. En effet, la complexité des relations entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales est un frein majeur à la mise en œuvre de ce document sur l'aspect pragmatique.

Langumier J. (2006) fait le constat, dans son analyse anthropologique de la catastrophe de Cuxac d'Aude, d'un phénomène "*d'accusation*"<sup>262</sup> selon lequel, chaque partie prenante énonce sa compréhension et son analyse des causes de la catastrophe en responsabilisant l'un ou l'autre des acteurs locaux. Le manque de communication et de collaboration entre les parties prenantes serait une des causes majeures de ces désaccords. La logique de l'accusation se développe en suivant les relations complexes qu'entretiennent les services de l'Etat avec les collectivités locales. Elle désigne d'abord les élus et ensuite la société locale qui apparaît comme le lieu des "*arrangements*" qui échappent à la mise en ordre prescrite par le discours du code (Barel Y., 1981).

Les adaptations locales sont des sortes d'"arrangements" qui peuvent parfois apporter des éléments de contradictions importants. Ainsi, en ce qui concerne le PPRI/Sm du Bassin de Thau, le contexte conflictuel entre élus locaux et services de l'Etat a, entre autres, modifié le planning prévisionnel d'approbation. Cette situation de désaccord a participé à la modification de la procédure d'élaboration du PPRI/Sm qui, malgré les études élaborées sur le bassin versant, tend à être approuvé commune par commune. Cette stratégie ayant pour objectif, notamment, d'apaiser les tensions et de permettre une approbation du PPRI/Sm plus rapide, n'en rencontre pas moins un ralentissement dû à la demande de mesures égalitaires de la part de l'Etat.

<sup>261</sup> « Les équipements liés à la mer ou aux étangs, comme par exemple les activités portuaires, les chantiers navals ou les activités de conchyliculture pourront être installés, mais la création de logements restera interdite dans les zones d'aléa fort. Les concessions de plage étant encadrées et temporaires, elles pourraient également être autorisées par le PPR, sous réserve de respecter les conditions présentes dans le PPR et/ou celles émises par un avis au titre du risque, à l'occasion de la négociation et de la délivrance de la concession de plage » (DRE, 2008).

<sup>262</sup> « Les anciens du village mobilisent, comme par le passé, la rumeur suivant laquelle les habitants de "Sallèles", village en amont, auraient saboté les digues pour se libérer de la montée des eaux aux dépens de l'aval. Les habitants des nouveaux quartiers périurbains dénoncent les dysfonctionnements de l'alerte et regrettent de ne pas avoir été prévenus, mettant en cause le maire. [...] Pour les techniciens, les inondations de 1999 constituent une catastrophe d'une autre nature que le drame vécu par les habitants. Il s'agit de la transgression et de la faillite des règles de constructibilité et d'aménagement au contact de la singularité d'un territoire » (Langumier J., 2006).

Les élus interviewés semblent craindre des accommodements différents selon les communes, lesquels pourraient biaiser l'intérêt de ce document mais aussi, d'après eux, avantager ou pénaliser un territoire par rapport au territoire voisin.

*« Nous avons été chacun dans nos communes, destinataires de documents particuliers, de cartes particulières, mais jamais nous n'avons pu obtenir un traitement intercommunal véritable de cette question. Or, les communes dont nous parlons sont de tailles différentes, elles ont des moyens techniques et financiers différents, et ce n'est pas forcément les plus riches qui ont le plus grand risque à assumer. Il y aurait donc là, un acte de solidarité évident à mettre en place et il se pourrait bien que les agglomérations prenant cette compétence là réintroduisent un peu d'égalité entre les communes et en même temps une véritable cohérence technique sur le traitement de ces risques. »* (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

L'égalité entre les territoires est un paramètre majeur que les services de l'Etat doivent prendre en compte dans la réalisation du PPRI/Sm, afin qu'il soit appliqué et respecté sur le terrain. Aussi, nous rappelons les problèmes, évoqués dans la procédure, soulevés après la tempête "Xynthia". En effet, suite à la décision de l'Etat de détruire une centaine de maisons sur le territoire communal de Charron, Faget Jean-François (maire de Charron, 2010)<sup>263</sup> s'indigne du comportement de l'Etat : *« on nous dit depuis des semaines que les mesures sont négociables et que l'Etat rendra ses décisions ... aujourd'hui je suis en mesure de dire que des mairies ont négocié les mesures qui s'appliquent sur leur commune »*. Les quartiers de l'île de Rê, ayant subi des dégâts importants lors de la tempête "Xynthia", n'ont eu, pour autant, aucune mesure urbanistique à la hauteur de Charron. Ce maire confirme la volonté des élus d'obtenir des prises de décision égalitaires entre chaque commune, tout le monde doit être traité de la même manière. Est-ce possible ?

Lors de la présentation à chaque commune du Bassin de Thau de la nouvelle cartographie du PPRI/Sm (DDTM, 2010), les services de l'Etat ont annoncé qu'ils rencontreraient chaque maire des communes du PPRI/Sm pour connaître leurs projets urbanistiques afin de faire évoluer le document réglementaire et la cartographie. Dans le contexte de concurrence territoriale et d'incertitude liée aux risques de submersion marine, les élus foncièrement préoccupés par leurs enjeux auront-ils une vision réaliste et prudente pour négocier sur des éléments fondamentaux plutôt que sur des éléments pouvant mettre en péril les populations locales ?

D'autre part, nous pouvons nous questionner sur le fait que ce document soit étudié, analysé et prescrit sur l'échelle du bassin versant, pour être, finalement, négocié et approuvé à l'échelle communale. Nous rappelons que les recherches scientifiques menées sur le Bassin de Thau<sup>264</sup> ont permis, au travers de modèles hydrodynamiques tridimensionnels des eaux de la lagune, de saisir les subtiles interactions liant la lagune à la mer, mais aussi au continent via le bassin versant (Trousselier M., Deslou Paoli J.M., 2003).

<sup>263</sup> Faget J.F. (2010), journal télévisé TF1 de 13h, 09.04.2010.

<sup>264</sup> *« Cette lagune abrite une forte diversité naturelle, en plus d'être le lieu d'une importante activité conchylicole. C'est un modèle extraordinaire, dans la mesure où elle cumule toutes les crises environnementales possibles : événements naturels amplifiés par l'activité humaine, surabondance de matière organique, surconsommation d'oxygène ou au contraire anoxie et événements de forte production d'hydrogène sulfuré. C'est aussi un site abritant un quart d'espèces exotiques, et des contaminants aussi bien chimiques que biologiques. Bref un site idéal pour s'attaquer à la dissection de ces crises afin d'en comprendre les déterminants »* (Trousselier M., Deslou Paoli J.M., 2003).

### 2.1.3. Le Bassin Versant comme échelle de gestion : pour ou contre ?

« [...] Le PPR est à la commune parce qu'il se traduit par de l'instruction de permis de construire donc par une compétence maire, donc par un échelon communal. Et les études d'aléas, c'est bien l'échelle de bassin, les études règlementaires et la cartographie de zonage, c'est à l'échelle de la commune. »

(Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

La réalisation du PPRI/Sm sur le bassin versant de l'Etang de Thau est un choix stratégique de l'Etat englobant les 16 communes concernées par cette entité topographique et hydrologique (Bravard J.P., Petit F., 2000). Le bassin versant, comme unité de gestion territoriale (Affeltranger B. et Lasserre F., 2003), a été étudié et expérimenté en ce qui concerne la gestion des ressources en eau. Comme nous l'étudions en Annexe 7 (en page 449), la gestion intégrée des ressources en eau dépasse les aspects techniques, pour s'inscrire dans d'autres considérations: économique, écologique et environnementale, institutionnelle et sociale, gestion des risques et de l'incertitude, équité sociale et transfert de technologies (Loucks D.P., Gladwell J.S., 1999).

La gestion durable de la ressource eau révèle des aspects parfois concurrentiels ou conflictuels entre les acteurs du territoire, le concept d'arbitrage est donc au cœur de la gestion durable de cette ressource. L'approche par bassin versant, constitue une interface entre les principes scientifiques de "soutenabilité" (Schmandt J., 2003) et le processus politique de prise de décision dans le partage des ressources (Loucks D.P., 2000).

L'enjeu est une reconstruction des espaces de gouvernance, afin d'accorder l'échelle spatiale de gestion des ressources avec l'échelle politique des niveaux de gouvernement (Bridge G., Jonas A.E.G., 2002).

L'approche par bassin versant utilisée dans la gestion de la ressource en eau présente des similitudes avec l'approche par bassin versant de la gestion des risques. Aussi, nous appuyons notre réflexion sur ces concepts. Mais des auteurs, tels que Ledoux B. (2006), se sont déjà posés la question de la bonne échelle pour la gestion du risque : « *A quelle échelle faut-il gérer le risque inondation ?* ». D'après Ledoux B. (2006), « *parmi les acquis les plus saillants de la doctrine actuelle de gestion du risque, la nécessité de décliner cette gestion à l'échelle du bassin versant est probablement la plus significative, même si elle paraît la plus évidente. La reconnaissance du bassin comme étant le niveau le plus pertinent pour traiter des problèmes d'inondation est inscrite dans la loi Risques de juillet 2003, mais elle peut aussi se lire dans la loi sur l'eau de 1992. Les SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) déclinent les grands objectifs de gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques à l'échelle des grands bassins* » (Ibid., p. 5).

A l'instar du traitement au niveau spatial de la ressource de l'eau, les risques d'inondations sont aussi très sectoriels, « *l'eau étant alors considérée soit comme une ressource pour différents usages, soit comme un danger que l'on s'efforçait de maîtriser par des travaux de protection localisés sans tenir compte de la totalité et de la complexité du fonctionnement des rivières. La question du risque inondation était traitée à l'échelle de la commune, voire éventuellement à celle de quelques communes* » (Ibid., p. 5).

La gestion par bassin illustre ainsi la difficulté d'une adéquation entre deux types de réalité : l'espace physique et l'espace social et politique. Bien souvent, la recherche d'une solution à l'échelle du bassin n'apparaît ni réaliste à court terme, ni économiquement pertinente (Waterbury J., 1997). L'approche par sous-bassins est alors préférable (Fischhendler I., 2003). En tout état de cause, la mise

en place d'une solution institutionnelle à la gestion des bassins versants, lorsqu'elle aboutit, est « *le fruit d'un effort de longue haleine - souvent plusieurs décennies* » (Larsen H. et al., 2001).

La question de l'échelle (niveau territorial, subsidiarité) est au cœur de la prise de décision, mais il s'agit d'un « *processus souvent conflictuel et non linéaire* » (Browder G., 2000).

Les nombreux écrits sur la notion de "bassin versant" s'accordent pour un consensus en ce qui concerne l'importance de cet échelon dans les études des PPRN. Lors de nos entretiens, nous interrogeons les acteurs locaux sur leur perception du choix du bassin versant pour élaborer le PPRI/Sm. Il en résulte que 100% des personnes interviewées soulignent la pertinence de l'échelle "bassin versant" de ce choix.

« *On est dans une région qui a une configuration géographique très particulière en forme d'amphithéâtre donc avec la montagne, le piedmont, la plaine et la zone littorale et tout ça dans une distance qui n'est pas forcément très importante contrairement à d'autres bassins versants, donc ce qui fait que l'on a une structuration par bassin versant qui n'est pas forcément la même que dans les autres régions. [...]* » (Chef de service Planification, Agence de l'eau délégation de Montpellier, 2009)

L'échelle du bassin versant semble adaptée à la géomorphologie du territoire et aux risques étudiés.

« *[...] un étang comme l'Etang de Thau, il ne se gère pas que sur une petite zone, la logique de ce territoire, la logique géographique, écologique, tout ce qu'on veut, elle est dans le Bassin de Thau dans son ensemble avec ses zones humides, et tout le bassin versant, tous les petits ruisseaux qui arrivent et toute la vie qu'il y a sur le bassin versant. C'est pour ça que c'est un territoire plus logique. L'agglomération, ça a été un territoire politique.* » (Chef de service espace naturel, Thau Agglomération, 2009)

La gestion de l'eau et des risques qui y sont liés ne s'avère pas envisageable autrement que par une gestion à l'échelle du bassin versant, à l'instar de la littérature.

« *[...] La gestion de l'eau ne peut pas se concevoir autrement qu'à l'échelle du bassin versant. C'est l'échelle pertinente. [...]* » (Directeur du Syndicat mixte, Syndicat Mixte de la vallée de L'Orb, 2009)

L'échelle du bassin versant apporte de la cohérence dans les décisions urbanistiques.

« *[...] je pense que c'est intéressant d'avoir une vision d'ensemble cohérente [...] Par exemple, la création de syndicat de bassin versant, c'est vraiment une belle avancée, c'est une bonne échelle.* » (Directrice de projet, Bureau d'étude Egis Eau, 2009)

Le retour d'expérience soutient l'idée d'une gestion des risques par une approche de bassin versant.

« *[...] j'en suis convaincue. Et j'en suis d'autant plus convaincue que tous les aménagements qui ont été réalisés depuis les années 50, on va dire grosso modo, ont été conçus la plupart à une autre échelle que l'échelle du bassin versant et ont souvent été très dommageables soit pour l'amont, soit pour l'aval. Ce qui illustre parfaitement, à mon sens, que la seule échelle à laquelle on peut véritablement mettre en œuvre des choses en matière de risques et, en particulier, de risques d'inondation, c'est l'échelle du bassin versant. On ne peut pas avoir une action satisfaisante sans réflexion préalable à l'échelle du bassin versant.* » (Chef de service Planification, Agence de l'eau délégation de Montpellier, 2009)



La structure du bassin versant est devenue une entité institutionnelle prise en compte par l'ensemble des acteurs publics et consultée dans certains documents réalisés par les services de l'Etat.

*« Les grands partenaires que ce soient la région, le département, on les associe systématiquement, et puis les acteurs incontournables pour nous, ce sont les syndicats de bassins versants. Donc, eux, quoique l'on fasse, ils sont associés. Par exemple, moi quand je fais les atlas des zones inondables, c'est des études qui durent au moins un an, à chaque fois ils font partie du comité de pilotage. [...] Disons que nous, on ne descend pas jusqu'à l'interlocuteur communal ou intercommunal, l'interlocuteur technique, il est Syndicat de Bassin, les acteurs dans la gestion de l'eau et du risque inondation en particulier. On n'a pas les moyens de descendre à un échelon un peu plus bas. [...] c'est vraiment le syndicat mixte qui fait le relais local, nous on est très peu en relation avec les communes. »* (Chargée des risques naturels, milieux aquatiques et gestion de l'eau, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)

*« [...] On a construit un PAPI à l'échelle du bassin versant, on a essayé de savoir quels étaient tous les leviers, c'est les trois P : Prévention, Prévision et Protection, voilà en gros c'est ça et on a décliné ça, à l'échelle du bassin versant [...] »* (Directeur du Syndicat mixte, Syndicat Mixte de la vallée de L'Orb, 2009)

L'ensemble de ces propos conforte l'intérêt de l'intégration d'une réflexion, d'une analyse et de prescriptions cohérentes et homogènes à l'échelle du bassin versant en ce qui concerne les risques d'inondations par submersion marine. Néanmoins, nous précisons que pour certains acteurs, la pertinence de l'échelle du bassin versant peut être amoindrie si le travail effectué ne prend pas en compte la connaissance systémique du réseau communal.

*« [...] enfin pour moi, effectivement le Bassin de Thau est une bonne échelle pour travailler sur ces questions-là. Je suis contente que le syndicat mixte s'empare de la question. Par contre, je regrette vraiment qu'il travaille tout seul. C'est-à-dire que là, c'est effectivement, je pense, la bonne échelle pour rentrer en négociation avec l'Etat, mais, par contre, ils ne travaillent pas avec les communes. Et ça je trouve que c'est problématique. Parce que, pour le coup, on a une expérience ancienne sur des études déjà réalisées, sur du suivi très concret du territoire, notamment les autorisations d'urbanisme, et pour eux, c'est comme si ça n'existait pas. »* (DGSA aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

Les études sur le PPRI/Sm du Bassin de Thau ont été menées à l'échelle du bassin versant, ce qui a donné lieu aux premières cartographies émises pour l'ensemble des communes. En cours de procédure, les services de l'Etat ont changé leur méthodologie et décidé de négocier et d'approuver le PPRI commune par commune. Dans les règles de l'art, le PPRI est approuvé par commune et devient opposable au maire. Mais, depuis le début de cette procédure de PPRI/Sm, les services de l'Etat arguaient vouloir réaliser un document réglementaire basé sur la globalité du bassin versant. Ainsi, depuis les études de l'aléa jusqu'à la constitution du règlement et des cartes définitives, le territoire de travail se voulait être le Bassin de Thau.

Nous nous interrogeons, alors, sur les causes de cette décision, et sur les conséquences que cela aura sur la pertinence de ce document. En effet, l'homogénéité et la cohérence du document pourront-elles être conservées alors que les décideurs publics sont confrontés à des pressions territoriales les menant à négocier en fonction des intérêts de leurs territoires ? Les services de l'Etat garderont-ils l'homogénéité d'un document unique et d'un règlement unique en l'établissant dans ces conditions ? La prescription du PPRI/Sm à l'échelle du Bassin de Thau a provoqué l'inquiétude des maires des communes concernées. Cette nouvelle méthodologie de concertation commune par commune n'est-elle pas un moyen stratégique de "diviser pour mieux régner" ? Ou l'Etat souhaite-t-il optimiser les

statistiques en approuvant dès que possible une majorité de PPRI/Sm sur quelques communes, même les moins impactées, en ne s'occupant des autres qu'ultérieurement ?

En effet, la stratégie mise en œuvre et convenue par les fonctionnaires d'Etat est une approbation par commune avec une première "vague d'approbations" sur les communes au second plan de la submersion marine, puis une deuxième "vague d'approbations" pour les communes en zone littorale. Quel est l'objectif de cette stratégie territoriale ?

Ce travail de recherche se termine alors que la procédure n'est pas clôturée, le projet de PPRI/Sm n'est pas finalisé et aucune réunion publique n'est prévue par l'Etat. Cela soulève de multiples interrogations sur la poursuite de cette procédure et sur les intentions des services étatiques.

Nonobstant, la complexité de ce dossier est dans sa globalité causée par les divergences des enjeux des parties prenantes en présence dans cette procédure.

## 2.2. Enjeux locaux : l'importance de l'urbanistique

Nous développerons ici les résultats présentés dans l'introduction de la partie 3 faisant état de notre étude menée sur les enjeux des parties prenantes dans l'élaboration du PPRI/Sm (cf. le Tableau 56, en page 257).

Les enjeux évoqués sont d'ordre juridiques, économiques, sociaux, politiques et environnementaux. Dans chaque catégorie principale, nous avons déterminé des catégories émergentes de premier et de deuxième degré. Tout au long de ce travail de recherche, nous avons abordé certains points clefs<sup>265</sup> permettant la compréhension des paramètres intervenant dans la prise de décision en gestion des risques. Chaque élément témoigne d'un enjeu majeur pour les parties prenantes de ce territoire à risques.

Afin d'établir une analyse stratégique de ces notions, nous réaliserons une lecture transversale de l'ensemble des enjeux identifiés dans notre recherche et cités par les parties prenantes. Cette lecture se fera principalement au travers du filtre de l'urbanisme, qui est l'enjeu majeur du PPRI/Sm.

### 2.2.1. Le niveau juridique

Les aspects juridiques du PPRI/Sm ont été soulignés tout au long de ce travail de recherche. Nous faisons ici une analyse succincte des éléments clefs des enjeux juridiques cités par les parties prenantes.

Le PPRI/Sm est un document urbanistique régi par la loi du 22 juillet 1987<sup>266</sup>, modifiée par la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement, complétée par la loi Bachelot du 30 juillet 2003 concernant les risques technologiques et naturels.

<sup>265</sup> Les points clefs déjà abordés sont le principe de responsabilité, les actes juridiques, la culture du risque, les considérations sociétales, les gouvernances globale et locale, le phénomène physique et la dynamique environnementale, ainsi que l'environnement de la gestion des risques.

<sup>266</sup> Relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et de la prévention des risques majeurs.

Ainsi, la loi Barnier, du 02 février 1995<sup>267</sup> complète diverses dispositions applicables aux problèmes d'environnement et crée des dispositifs concernant les risques naturels ou les risques de survenance de catastrophes naturelles.

Le PPRI/Sm<sup>268</sup> régit l'utilisation des sols en fonction des risques naturels auxquels ils sont soumis. Il est prescrit par arrêté préfectoral<sup>269</sup> qui détermine le périmètre mis à l'étude et la nature du ou des risques pris en compte. Après consultation des conseils municipaux des communes concernées et des résultats d'une enquête publique, le plan est approuvé par le préfet.

Ainsi, d'après l'analyse des résultats (cf. le Graphique 18, en page 320), les "normes réglementaires" imposées par le PPRI/Sm et les "documents urbanistiques" qui en découleront sont des enjeux majeurs pour l'ensemble des parties prenantes. En effet, la réglementation qui résulte de l'élaboration du PPRI/Sm est annexée à tous les documents urbanistiques du territoire et s'oppose aux tiers. Les conséquences juridiques sur les documents d'urbanisme et les conditions d'aménagement du territoire sont conséquentes.

*« Forcément, il y a plusieurs niveaux parce que je pense que, question changement climatique c'est un niveau national voire régional. [...] Avec une retranscription réglementaire à travers le SCOT, à travers après les PLU, PPRI, tous ces documents d'urbanisme qu'on connaît mais, peut-être, avec une autre méthode de travail que ce qui est en cours, que ce qui est en train de se faire. »* (DGSA aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

*« [...] Alors au niveau réglementaire, le PPRI s'impose au SCOT<sup>270</sup>, c'est un document qui est fait par l'Etat, donc c'est des documents qui ensuite placent des contraintes et que tout autre document fait par les collectivités doit respecter. Donc la hiérarchie des normes, elle est relativement claire. [...] »* (Chef de service risques naturels, Syndicat Mixte du Bassin de Thau, 2009)

Les stratégies d'aménagement du territoire vont être impactées par les mesures réglementaires du PPRI/Sm. Or, les intérêts de chaque partie prenante en la matière seront sans doute quelque peu divergents. Cette problématique est soulignée par nos résultats, selon le Graphique 19, ci-dessous (en page 332).

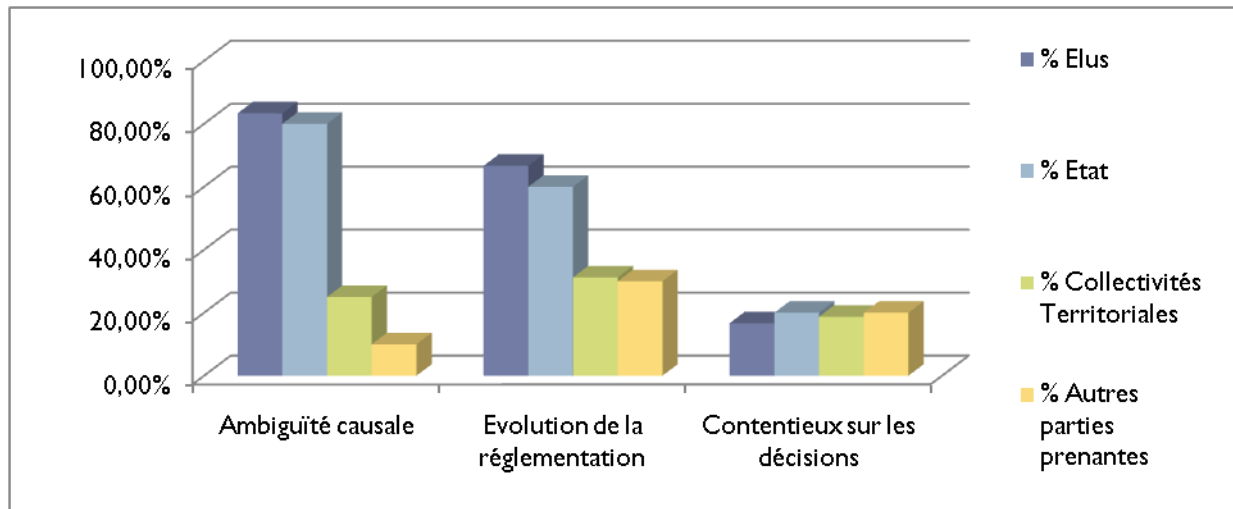
<sup>267</sup> La loi Barnier impose les Plans de Prévention des Risques Naturels prévisibles (PPRN). Par ses articles 11 et suivants, la loi Barnier, à titre de prévention de certains risques naturels (dont la réalisation est tout à la fois certaine et imminente en même temps que gravissime par ses conséquences), porte création d'une procédure originale d'expropriation pour risque naturel majeur imminent, laquelle permettra le déplacement obligatoire des personnes installées sur de tels sites, mais en leur accordant une indemnité d'expropriation.

<sup>268</sup> Les PPRN remplacent les plans d'exposition aux risques (PER) créés par la loi du 13 juillet 1982, les Plans de Surfaces Submersibles (PSS) et les périmètres de l'article R111-3 du code de l'urbanisme.

<sup>269</sup> La centralisation des arrêtés est assurée par le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable dans la base Corinte.

<sup>270</sup> Le PPRI/Sm concerne le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), les propositions établies dans la perspective de son application par le projet pour le territoire de Thau - Contribution au PADD du SCOT (2009), sont de « préserver les secteurs non urbanisés sur la façade littorale (hors zones dédiées aux activités prioritaires) ; et de conditionner les modalités de développement urbain, dans les zones urbaines, au respect d'un cahier des charges. Le littoral est un territoire convoité qui nécessite d'être particulièrement protégé. La spécificité des problématiques et de la législation liées à ces milieux implique de traiter ce thème de manière distincte et en détail. »

**Graphique 19 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux juridiques - Nébuleuse juridique**



Ainsi, nous constatons que l'"Evolution de la réglementation" est un enjeu important pour les élus et les services de l'Etat. Selon notre analyse, les élus portent une grande attention à l'évolution des normes, car elles impactent directement les choix effectués sur leur territoire.

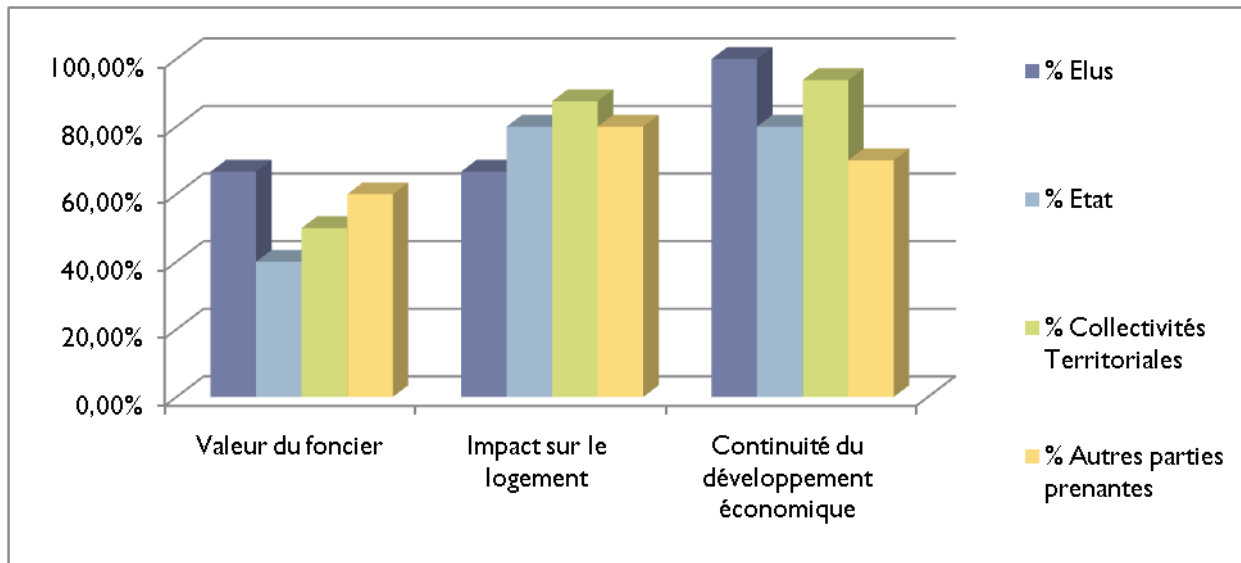
En ce qui concerne les services de l'Etat, la problématique se situe au niveau des contentieux. En effet, les jurisprudences en termes de contentieux sur les PPR sont essentielles pour leur mission d'élaboration du PPRI/Sm. Les failles concernant la réglementation dans ce type de document sont les causes de perte de contentieux en cas de litige avec les communes.

### 2.2.2. Le niveau économique

Au niveau économique, nous constatons des enjeux urbanistiques "**au niveau local**" (cf. le Graphique 20, en page 333) et au niveau des "**considérations financières**" (cf. le Graphique 21, en page 334).

Le PPRI/Sm est un document de servitude publique qui s'impose à tous les acteurs locaux. Les préoccupations économiques sont donc valables pour l'ensemble des parties prenantes.

**Graphique 20 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux économiques - Au niveau local**



La "continuité du développement économique", comme nous l'abordons tout au long de ce travail, est un enjeu essentiel pour la majorité des parties prenantes

Par ailleurs, les résultats soulignent, en tant qu'enjeux économiques essentiels pour l'élaboration du PPRI/Sm, la "valeur du foncier" et l'"impact sur le logement".

« [...] L'impact du PPRI et des zones non constructibles a un impact positif pour nous, puisque plus ça sera grand, mieux ce sera pour nous. Mais bon, en même temps, les maires, il faut qu'ils comprennent que voilà, on n'est pas là non plus que pour développer, développer, nous on ne peut plus, on ne peut plus. Notre souci, c'est que l'on a une densité de population à flux migratoire qui est énorme, donc il faut bien être capable d'y répondre. [...] Le but du jeu, et bien, c'est de construire dans la verticale maintenant et d'éviter de consommer de l'espace à outrance. De toute façon, consommer de l'espace vu le prix du foncier, maintenant les gens ne peuvent plus donc... Bon, mais voilà, il y a un moment où, moi je parle en tant que technicienne, et bien les élus voilà quoi stop ! [...] Le coût de l'aménagement, mais c'est absolument monstrueux, donc il vaut mieux quand même essayer d'agir intelligemment en amont plutôt que d'avoir à réfléchir ou à mener des mesures de compensation, une fois que les travaux sont faits parce que, du coup, là les gens, et bien regardez à la plage, ça y est, dès que ça déborde un peu c'est la panique, c'est la crise et la commune elle ne fait rien [...] » (Directrice du Syndicat, SIEL, 2009)

En effet, selon les propos recueillis, des craintes existent quant à la dépréciation de la valeur des biens immobiliers situés en zones à risque. Les élus locaux soulèvent la crainte que ce PPRI/Sm apporte la confusion sur le marché patrimonial et déstabilise les valeurs foncières sur leurs territoires.

« Je pense qu'ils sont beaucoup plus inquiets, ceux qui ont du terrain, en se disant nos terrains ne vont plus être constructibles par rapport au foncier. Mais, par rapport aux inondations, je n'ai pas l'impression qu'ils soient très inquiets parce que bon les phénomènes d'inondations, ce n'est pas fréquent. On a des années plutôt bien marquées 1982, qu'est-ce que l'on a eu après ? [...] C'est plus par rapport au foncier qu'ils sont inquiets que par rapport à la problématique des inondations. [...] Je ne sais pas si elles sont

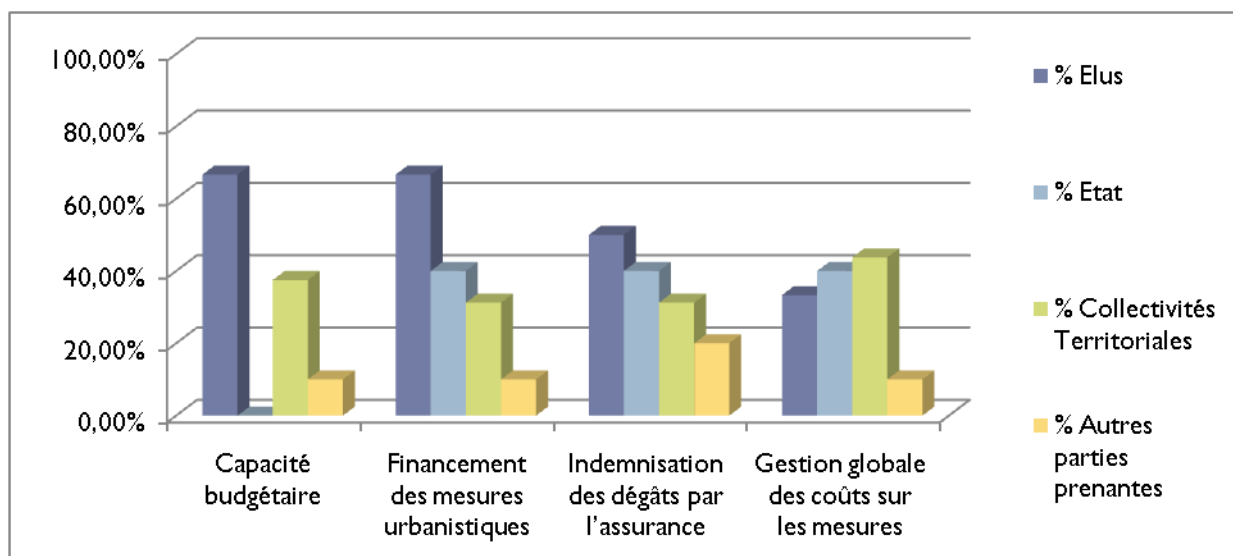
*sensibilisées par l'environnement, mais je pense qu'elles s'inquiètent beaucoup plus, et là on revient sur de l'individuel, en disant si le littoral est rongé, que va devenir mon mas, que va devenir ma maison ? [...] Sur quelque chose qui est quand même assez collectif, on revient sur de l'individuel, surtout que l'on a des zones bien marquées sur Frontignan, la "dent creuse" et, tout cela, on sait que ces zones sont particulièrement touchées, donc les gens qui sont à proximité de ces zones ont plus tendance à nous poser des problèmes que ceux qui apparemment sont moins touchés. Donc, c'est quand même un problème collectif mais une démarche assez individuelle aussi par rapport à son bien. C'est surtout ça. [...] C'est un problème de foncier. Les gens s'inquiètent en se disant aujourd'hui j'ai un terrain qui vaut, je vous dis n'importe quoi, 200 euros le mètre carré ; si demain je suis classé inconstructible c'est un truc qui va coûter 4 euros. [...] » (Président d'association, Association des riverains de Frontignan plage, 2009)*

En accord avec cette appréhension, nous soulignons l'impact de ces mesures sur la création de logements et sur le développement de l'habitat sur le territoire. Les mesures urbanistiques, imposées par le PPRI/Sm sur le bâti existant et futur, peuvent avoir des conséquences sur les projets immobiliers ou sur la réalisation de travaux pour le maintien des constructions.

Les élus locaux s'inquiètent du devenir urbanistique de leur territoire ; le PPRI/Sm est ressenti comme un risque de perte de contrôle du droit du sol et un risque de dépréciation des biens fonciers. Ils savent que les administrés sont aussi des propriétaires et que de telles mesures foncières auront des répercussions sur leurs électeurs. Cela est un enjeu majeur pour leur mandat.

*« Mais dans la majeure partie des cas il faut rester honnête, il y a des enjeux financiers c'est des enjeux très particuliers sur la valeur vénale des biens donc avouez que c'est bien en zone inondable c'est embêtant. » (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)*

**Graphique 21 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux économiques - Considérations financières**



Les "**considérations financières**" sont, elles aussi, des enjeux mis en exergue par les élus locaux. Ainsi, ils s'interrogent sur les financeurs des mesures et comment seront-elles financées ?

En effet, outre les contraintes apportées par la réalisation des travaux dans les habitats ou dans les Etablissements Recevant du Public (ERP), les coûts engendrés par cette réglementation seront une

problématique majeure pour les institutions locales. Nous notons que les services de l'Etat ne semblent pas alarmés à ce sujet.

« [...] On revient à la notion de moyen et d'aide peut-être de l'Etat là-dessus parce que les communes ne sont pas riches et il y a des moments où on n'a pas les moyens de faire. La seule chose qu'on puisse faire, c'est faire des réserves foncières par rapport à des ruissellements en disant : "Bon, ben l'eau elle passe par là, on passe ces zones inconstructibles, on laisse passer l'eau". » (Première adjointe au maire déléguée à l'aménagement du territoire et aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

Contrairement au risque technologique, où certaines communes impulsent des démarches pour que l'industriel à la source des risques finance les mesures urbanistiques, le risque naturel ne présente pas de tierce partie pour un éventuel financement.

Aussi, certains habitants ayant construit récemment, après obtention du permis de construire, selon des normes imposées par le Plan Local d'Urbanisme, vont se voir imposer de nouvelles normes et de nouveaux travaux parfois conséquents sur leur habitat. Certaines communes avaient déjà imposé quelques mesures urbanistiques en gardant en mémoire l'évènement météorologique de 1982<sup>271</sup>, comme nous le fait savoir une élue locale.

« Et on a décidé, lors de la révision du PLU, nous, de mettre l'accent là-dessus parce qu'on a pensé qu'il y avait des choses à faire et certainement des mesures à prendre par rapport à la protection des populations vu qu'on a un cordon littoral qui est très exposé, qui est peuplé à l'année, de plus en plus peuplé à l'année, et sur lequel en tant que... habitant de la ville on connaissait le risque, on connaissait la montée de l'eau, on connaissait le fait que des fois, il y avait une grosse tempête, et la grosse tempête de 1982, justement, a sensibilisé à ce phénomène, puisqu'on a vu arriver cette vague et ça a fait prendre conscience du risque qui était vraiment là. » (Première adjointe au maire déléguée à l'aménagement du territoire et aux grands projets, Mairie de Frontignan la Peyrade, 2009)

La "capacité budgétaire" fait référence aux fonds publics nécessaires pour les mesures de préemption ou les mesures d'expropriation que peut générer un PPRI/Sm. En effet, bien que les gestionnaires locaux soient réticents à ce type de mesures, les capacités budgétaires doivent être prévues en cas de nécessaires besoins.

En ce qui concerne le "financement des mesures urbanistiques", les élus sont inquiets car les mesures vont devoir être financées en partie par les habitants et par le fond de prévention des risques naturels majeurs<sup>272</sup>. Néanmoins, cela risque d'être difficile pour certaines personnes.

Dans le cadre du PPRI/Sm du Bassin de Thau, les mesures principales sont des mesures urbanistiques sur le bâti existant<sup>273</sup> du fait de la forte urbanisation des littoraux.

<sup>271</sup> La tempête du 06-07-08 décembre 1982 est la tempête de référence par période de retour cinquantennale avec une hauteur d'eau atteinte maximale pour Palavas +1,70m NGF et une hauteur d'eau sur le Bassin de Thau maximale pour Frontignan +1,30m NGF. Lors de nos entretiens, l'ensemble des parties prenantes a fait référence à cette tempête pour l'avoir vécu, pour y avoir participé ou pour en avoir entendu parler.

<sup>272</sup> Le décret n° 2005-29 du 12 janvier 2005 et la circulaire du 23 avril 2007 relative au financement par le fond de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) de certaines mesures de prévention viennent préciser le cadre réglementaire des mesures de prévention susceptibles d'être financées. Ces dernières peuvent être regroupées en trois catégories principales qui sont les mesures d'acquisition de biens exposés ; les mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques ; et les mesures plus accessoires telles que l'évacuation et le relogement des personnes exposées et les campagnes d'information sur la garantie catastrophe naturelle.

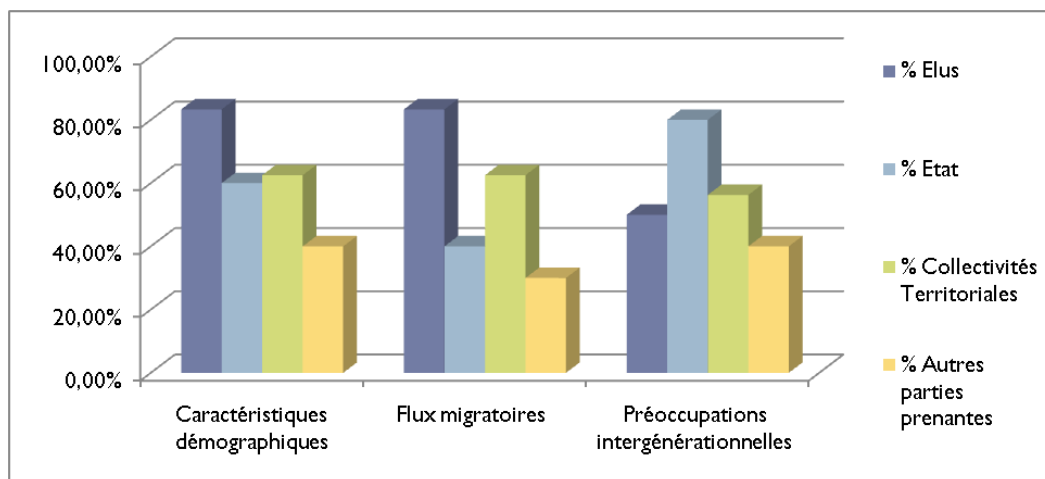
<sup>273</sup> Selon le code de l'environnement chapitre I<sup>er</sup> : « Mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs », Article L561-1 et suivants, « le fond de prévention des risques naturels majeurs est chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités allouées en vertu des dispositions de l'article L. 561-1 ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future. En outre, il finance, dans les mêmes limites, les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées ».

### 2.2.3. Le niveau social

Outre les problématiques économiques et politiques sur l'urbanisation, la problématique de la démographie de ce territoire est un enjeu majeur lors de l'élaboration du PPRI/Sm. Les résultats du codage sur les enjeux (cf. le Graphique 22, en page 336, ci-dessous) indiquent une préoccupation majeure des élus en ce qui concerne les "caractéristiques démographiques" de la population du bassin (vieillissante, précaire, défavorisée) et des "flux migratoires" sur le territoire.

Les flux migratoires des populations actuelles modifient l'environnement de l'habitat. La proximité de Montpellier rend le Bassin de Thau très attractif. L'accroissement des prix de l'immobilier sur les pôles urbains augmente l'attrait d'un achat immobilier en zone péri-urbaine ; ceci est la source d'un mouvement pendulaire entre les villes dortoirs et les lieux de travail.

**Graphique 22 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux sociaux - Caractéristiques sociétales**



Les villes du littoral suscitent un engouement certain. La pression démographique sur ces communes est importante. La population qui y réside, est souvent étrangère à ces lieux et n'y vit pas continuellement. Cette caractéristique a été abordée dans la difficulté de mettre en œuvre une culture du risque solide, ce qui, par ailleurs, amplifie la vulnérabilité de ce territoire. En effet, ce dévolu jeté sur les territoires péri-urbains ré-enchérit le potentiel de ces villes littorales. Aussi, la valeur du foncier en subit les conséquences, et modifie, par la même occasion, l'aménagement du territoire qui s'y fait, et la catégorie de population qui y vit.

« On sera obligé de revenir sur du vertical, avec l'augmentation de la démographie qu'il y a sur la région, si on reste sur de l'horizontal et que l'on dit aux gens « C'est bon vous allez avoir votre petite villa, même mitoyenne, tout le monde va avoir sa petite villa ! Je peux vous dire, vous allez avoir tout l'Etang de Thau, il est bâti, il est loti entièrement et il n'y aura pas assez de place pour tout le monde en plus. » (Elu à la gestion des risques, hygiène et sécurité, Mairie de Sète, 2009)

Les deux catégories citées ci-dessus sont en lien direct avec les "préoccupations intergénérationnelles". En effet, les modifications structurelles de la société ont des conséquences sur le long terme et donc sur les générations futures. Aussi, nos choix et nos décisions, d'aujourd'hui, impacteront la génération de demain, au même titre, que nous subissons les conséquences des

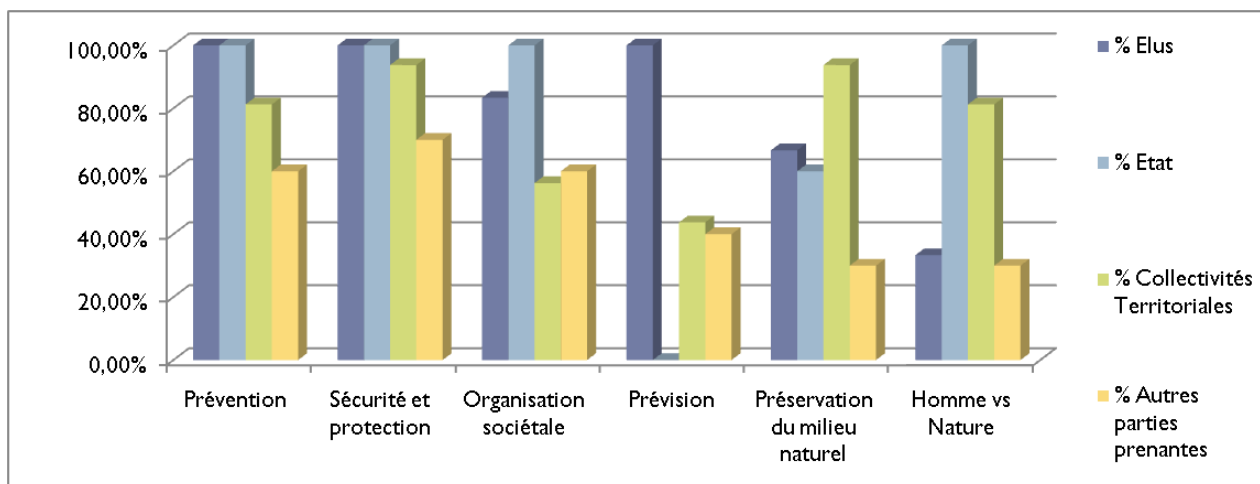


décisions de nos aïeux. La gestion des risques, au travers du filtre sociétal, oblige l'être humain à mesurer les effets de ses actes sur l'environnement pour les générations futures.

#### 2.2.4. Le niveau environnemental

Les itérations urbanistiques influencent, par ailleurs, les enjeux environnementaux. En effet, les modifications des stratégies urbanistiques trouvent une corrélation dans la préservation du milieu naturel face au milieu urbanisé et la place de "l'Homme vs la Nature". En examinant les résultats, nous constatons que les parties prenantes ressentent des enjeux environnementaux comme étant essentiels pour elles (cf. le Graphique 23, en page 337, ci-dessous).

**Graphique 23 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux environnementaux - Environnement de la gestion des risques**



Ainsi, la "préservation du milieu naturel" face à l'urbanisation à outrance et déstructurée est un enjeu que les parties prenantes souhaitent prendre en considération dans l'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau.

« [...] Il y a la même chose pour l'aspect salinité. Notamment, les zones littorales qui sont soumises au double régime marin et aquatique d'eau douce, elles voient de ce fait leur amplitude de teneur en sel s'accroître et se marquer. Quelles conséquences ça aura sur le milieu naturel ? C'est difficile à évaluer à court terme, mais c'est une réalité. Donc ça, ce sont des risques à long terme, ce sont des risques moins visibles, mais bon, qu'il ne faut pas quand même oublier dans la réflexion. » (Chef de service Gestion globale eau et structures associées PEE - DEMA, Conseil Général de l'Hérault, 2009)

Ainsi, les acteurs locaux mettent en relation le comportement humain et ses conséquences sur la Nature.

« On ne peut pas dire : « Moi je ne veux plus jamais d'eau, alors que la rivière a façonné son lit depuis des milliers d'années, voir des millions d'années » et que ce n'est pas parce que quelqu'un s'y implante dedans, qu'il faut construire des digues ou surélever les maisons ou faire des bassins de rétentions pour plus qu'il n'y ait d'eau. De toute façon, l'eau elle reviendra un jour quoique l'homme fasse, elle reviendra

*c'est évident. On ne sait pas si c'est l'année prochaine, dans dix ans, dans vingt ans ou dans cent mille ans, mais elle reviendra de fait.* » (Responsable de l'observatoire des risques naturels en LR, Région Languedoc-Roussillon, 2009)

Le lien entre l'Homme et la Nature est lui aussi abordé comme un élément majeur dans l'élaboration du PPRI/Sm. Les parties prenantes citent à plusieurs reprises les actions de l'homme sur la Nature et sa volonté de la maîtriser.

*« Pourquoi on en est là aujourd'hui ? Parce que, moi, j'ai envie de dire, dans les années après guerre, on a eu le sentiment avec le développement de la mécanisation, entre autre, que, finalement, les sciences de l'ingénieur permettaient de maîtriser et de dominer la Nature. Cinquante ans après, on se rend compte que c'était un leurre ! Mais, ça veut dire, du coup, que tout ce que l'on a fait pendant ces cinquante années a généré un certain nombre de situations dangereuses, à risque, et que l'on ne peut pas continuer dans ce sens, ce n'est pas viable et ce n'est pas durable. Et on est persuadé que l'on peut tout maîtriser et moi ce qui m'inquiète beaucoup c'est qu'aujourd'hui encore j'entends des politiques dans ce sens. Avoir des discours de ce type, l'Homme est là pour maîtriser son environnement et ça me fait très peur. »* (Chef de service Planification, Agence de l'eau délégation de Montpellier, 2009)

*« C'est vraiment un milieu qui bouge, mais à l'échelle humaine, on le voit très peu. La méthode est donc très difficile à expliquer et le discours encore pire derrière parce qu'ils nous disent : « A l'échelle des temps géologiques peut-être que les eaux sont passées un jour là mais elle ne reviendra plus là. » Alors que c'est sûr qu'elle reviendra un jour, on ne sait pas quand, on ne sait pas à quelle fréquence de retour, ni comment, ni quelle intensité de précipitations généreront cette intensité-là, à quel endroit, à quelle dynamique de pluie, mais, elle reviendra un jour à cet endroit là. [...] Parce que je ne sais pas, l'Homme... je ne sais pas pourquoi, je ne vais pas me lancer dans des explications qui me dépassent mais je pense que l'Homme à la prétention de vouloir maîtriser la Nature. Même s'il ne maîtrise pas ce qui tombe du ciel, il veut essayer de maîtriser ce qui lui sert. »* (Responsable de l'observatoire des risques naturels en LR, Région Languedoc-Roussillon, 2009)

L'analyse de contenu nous a permis de visualiser les différents enjeux du PPRI/Sm pour les parties prenantes locales.

L'impact du PPRI/Sm ne réside pas uniquement dans la réglementation qu'il met en place. En effet, il crée, notamment, des obligations pour les collectivités territoriales et les autres parties prenantes du territoire, engendrant ainsi des modifications dans la gestion territoriale menée.

Les intérêts déclinés dans divers domaines, politique, économique, social ou environnemental, montrent des aspects singuliers de la problématique liée à l'urbanisation actuelle.

Le PPRI/Sm étant un document, d'essence, urbanistique, nous pouvons nous attendre à ce que cela soit un enjeu prédominant. Nos résultats corroborent ce pressenti et apportent, par ailleurs, une image des enjeux paradoxaux des parties prenantes. Ainsi, bien que les parties prenantes nous citent leur intérêt pour la nature et l'envie de préserver les liens avec celle-ci, le règne des valeurs économiques et foncières est notable. Ainsi, certains acteurs locaux semblent particulièrement inquiétés par les conséquences vénales de ce document sur leur territoire, plutôt que par les conséquences humaines que le non respect d'un tel document pourrait causer.

Le "laisser-faire" au niveau de l'urbanisation, de ces dernières décennies, a laissé des traces sur l'aménagement des territoires mais également sur les comportements. Le PPRI/Sm véhicule, peut-être, la possibilité de remettre de l'ordre dans ce système. Mais, cela ne sera réalisable que s'il est accepté et intégré de tous.

## Conclusion du chapitre 2 : PPRI/Sm : Un outil territorialisé et controversé dans la gestion locale des risques

La méthodologie du PPRI est décrite dans les documents établis par les services de l'Etat pour réglementer ce dispositif. Selon le contexte environnemental, les enjeux locaux et la vulnérabilité du territoire, une doctrine d'adaptation régionale est élaborée pour aider les services de l'Etat à mener la procédure. Les spécificités du territoire littoral et de l'aléa submersion marine apportent des variantes selon que le territoire se situe sur une zone littorale très naturelle ou anthropisée et/ou urbanisée.

Lors de la réalisation du PPRI/Sm du Bassin de Thau, les services de l'Etat ont été confrontés aux incertitudes et aux approximations des études menées sur l'aléa de submersion marine. L'aspect précurseur de cette procédure en Languedoc-Roussillon pointe le manque de transparence de la doctrine régionale localement adaptée et de sa déclinaison sur le Bassin de Thau. Par ailleurs, des controverses sur l'aléa existent avec, d'une part, les "optimistes" qui trouvent que les normes imposées par l'Etat maximisent le risque, et d'autre part, les "pessimistes" qui pensent que les cotes minimisent le risque et ne prennent pas en compte la gravité de la situation.

Les problématiques pragmatiques sont parfois négligées par la législation. L'aspect impartial est alors remis en cause lorsqu'après des études d'aléas à l'échelle du bassin versant, les services de l'Etat décident de négocier la cartographie commune par commune. Pourquoi les services de l'Etat sont-ils amenés à revenir sur leur démarche et à segmenter un outil qui se voulait global et pertinent dans sa réalisation ?

Echelle de gestion admise par les scientifiques et les praticiens, le bassin versant permet une prise de décision intégrée et pertinente pour la gestion du territoire. Mais cette échelle territoriale semble compliquer la prise de décision en gestion des risques. En effet, nous constatons un réel consensus dans le fait d'élever le bassin versant au statut d'échelle pertinente pour la gestion des inondations. Or, dans les faits, nous constatons des difficultés à intégrer pleinement cette échelle à la prise de décision finale, notamment quand les enjeux de chaque territoire sont impactés.

Outre l'ensemble de ces procédures qui peut apporter de la complexité au déroulement de l'élaboration du PPRI/Sm, les enjeux stratégiques de chaque partie prenante sont essentiels dans cette démarche. Ainsi, la problématique urbanistique semble être le paramètre commun à l'ensemble des enjeux territoriaux. Or, dans la mesure où la réflexion est réalisée de manière segmentée et que les documents d'urbanisme n'intègrent pas les risques à priori, mais viennent se plaquer sur le document déjà établi, les acteurs ne s'identifient pas à ce document et leurs enjeux ne sont pris que partiellement en compte. L'homogénéisation qui implique un traitement dans la globalité se transforme en une hétérogénéisation des modalités, avec une individualisation de la gestion des mesures appliquées aux communes.

Par conséquent, nous nous interrogeons sur l'impact, après coup, de la prescription cartographique du PPRI/Sm sur le projet de développement territorial. Un continuum de stratégies est envisageable, mais deux d'entre elles se révèlent probables.

Dans un cas, la commune décide de bloquer instantanément le projet. Elle choisit de revoir son projet et son aménagement en intégrant les risques et sa cartographie. Une limitation des aménagements sur les zones à risques et une révision des planifications stratégiques d'urbanisation territoriale doivent alors être envisagées. Dans un second cas, la commune décide de ne faire aucune concession sur son développement et de ne pas prendre en compte la "pseudo carte" basée sur une connaissance du risque discutable. Cela implique que la commune poursuit les projets initiés et prévoit de mettre une pression par un "lobby" ou une procédure de négociation, sur les services de l'Etat, afin de revoir la copie du projet de PPRI/Sm.

Les collectivités territoriales sont-elles sur des stratégies d'adoption des PPR ou plutôt sur des stratégies de contournement des contraintes imposées par le PPR ? Amalgamer les notions de Plans de Prévention des Risques, documents réglementaires urbanistiques, et de risques, aléa d'un phénomène naturel sur un territoire d'enjeux, est une erreur à ne pas commettre dans le processus de prise de décision. En effet, les contraintes pour les décideurs publics sont apportées par le document du plan de prévention et non par la réalité pragmatique du risque. Il est donc important d'envisager un processus d'élaboration du PPRI/Sm où chaque partie puisse s'exprimer, sans songer à négocier sur des éléments qui ne doivent pas l'être.

Le chapitre suivant abordera les limites et les caractéristiques de cette démarche de concertation dans le processus d'élaboration.

## Chapitre 3 : La mise en œuvre d'une concertation aménagée dans la gestion des risques

« Un problème sans solution est un problème mal posé. »

Albert Einstein

Les chapitres, précédemment abordés, apportent une vision ponctuelle sur des problématiques liées à l'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau. Les 37 entretiens semi-directifs réalisés auprès d'un échantillon de parties prenantes à la gestion du risque de submersion marine, et la recherche-action menée au sein d'une collectivité territoriale directement impactée, nous aident à visualiser les écueils et les difficultés de mise en œuvre de ce document élaboré par l'Etat et imposé aux collectivités locales.

Ce chapitre 3 de la dernière partie de ce travail de recherche pourrait s'intituler "Apports managériaux" ou "Préconisations managériales" dans le domaine de la gestion des risques lors de l'élaboration d'un PPRI/Sm.

La complexité et la spécificité des territoires à risques compliquent la prise de décision dans le domaine de la gestion des risques. « *Localement, le risque fait partie d'une problématique plus large d'aménagement du territoire, où il faudra le plus souvent composer entre, d'une part, l'existence du risque et d'autre part, les besoins des communautés, les choix faits par les collectivités d'aménager et de recevoir des nouveaux habitants. [...] L'acceptabilité sociale des PPRI en France se fait mal : cultures du risque différentes, expertes et expérientielles, se côtoient sans trouver un niveau de conversation commun* » (Tricot A., 2008). Ce doute s'intensifie avec l'incertitude alléguée autour du phénomène physique de la submersion marine. L'environnement d'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau s'avère caractéristique et symptomatique, ce qui, au travers de cette première recherche, ne peut prétendre qu'à des propositions particulières liées à cette proximité avec le terrain. De plus, nous rappelons que le PPRI/Sm n'est pas approuvé au moment de la finalisation de ces travaux de recherche, et que l'ensemble de ces derniers a été réalisé sur les premières étapes d'élaboration du document PPRI/Sm.

Dans cet objectif, nous présenterons, dans un premier temps, un bilan des difficultés rencontrées lors de ces premières étapes de l'élaboration du PPRI/Sm, ainsi qu'une analyse des souhaits des parties prenantes, lesquels pourraient améliorer l'élaboration d'un document d'urbanisme PPRI/Sm.

Dans un deuxième temps, nous ferons une proposition pour une concertation plus réelle et plus construite, à mettre en œuvre pour une prise en compte de l'ensemble des parties prenantes intervenant dans la gestion des risques.

Enfin, nous mettrons l'accent sur les facteurs communs des acteurs locaux, lesquels permettront de finaliser avec succès le document de PPRI/Sm. La référence aux facteurs communs en mathématiques nous aidera à comprendre s'il est possible d'arriver à la formalisation concrète d'une proposition de structuration de la connaissance pour les parties prenantes du risque.

### 3.1. Les complexités de l'élaboration du PPRI/Sm

La réalisation des entretiens semi-directifs nous permet de recueillir le point de vue des parties prenantes dans l'élaboration du PPRI/Sm. La confrontation de notre analyse issue de la recherche-action, et de l'analyse de contenu des entretiens, nous alerte sur l'existence de points de défaillance au niveau de la procédure.

A partir de la même méthodologie utilisée précédemment, c'est-à-dire l'analyse catégorielle de contenu, nous procédons à l'analyse de l'ensemble des entretiens pour identifier les difficultés que chaque partie prenante soulève dans l'élaboration du PPRI/Sm.

Deux sous-catégories, de 1<sup>er</sup> degré, émergent de notre travail: la "**gestion de la connaissance par les acteurs**" et les "**jeux d'acteurs**".

En ce qui concerne la "**gestion de la connaissance par les acteurs**", nous mobilisons les théories de Simon H.A. (1983) sur le "cheminement cognitif" auquel l'information, la construction de sens ou la dépendance de sentier, contribuent. Ce processus permet « *d'identifier les caractéristiques d'une situation en fonction d'accès à la mémoire, à nos expériences passées, etc.* ». Par ailleurs, Starbuck W.H. et Milliken F.J. (1988) montrent qu'en fonction d'une multitude d'éléments (expériences, fonctions occupées, projet personnel, etc.) « *un individu portera délibérément son attention sur certaines données plutôt que sur d'autres. La gestion de son attention l'amène alors à privilégier certains éléments de l'environnement et de fait à développer sa propre intelligence des situations rencontrées* ». Par ailleurs, nous nous appuyons sur notre recherche dans le champ de la Gestion des Connaissances et en particulier sur le processus définissant les étapes de « *la génération, la représentation, le stockage, le transfert, la transformation, l'application, l'enracinement et la protection de connaissances organisationnelles* » (Schultze U., Leidner D.E., 2002). Ainsi, nous faisons intervenir le processus de gestion de la connaissance dans notre étude pour son association aux notions de « *mémoire organisationnelle, partage d'informations et travail collaboratif* » (Schultze U., Leidner D.E., 2002).

En ce qui concerne les "**jeux d'acteurs**", nous mobilisons les écrits de Crozier M. définissant le jeu (ou stratégies) des acteurs comme « *mécanisme concret grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent tout en leur laissant - en se laissant - leur liberté* », de façon à profiter des écarts pour créer de nouvelles opportunités et réaliser des transformations de l'ensemble du jeu (Crozier M., Friedberg E., 1977).

La théorie de l'acteur stratégique provient du constat qu'il ne peut être considéré que le jeu des acteurs est déterminé par la cohérence du système dans lequel il s'insère, ou par les contraintes environnementales. Il est donc nécessaire de chercher en priorité à comprendre comment se construisent les actions collectives à partir de comportements et d'intérêts individuels<sup>274</sup> parfois contradictoires.

Pour rendre compte de ces stratégies, il faut avant tout rechercher systématiquement les régularités observées dans les comportements, qui doivent être réinterprétées dans le cadre du modèle de l'acteur stratégique. « *La stratégie, c'est le fondement inféré ex-post des régularités de comportements observés empiriquement* » (Crozier M., Friedberg E., 1977).

<sup>274</sup> Crozier M. et Friedberg E. considèrent qu'il faut se concentrer, non sur la fonction des acteurs ou des sous-systèmes au sein d'une organisation, mais sur les stratégies individuelles des acteurs.

Mais ces stratégies<sup>275</sup> ne dépendent pas d'objectifs clairs et précis. Elles se construisent au contraire en situation, elles sont liées aux atouts que les acteurs peuvent avoir à leur disposition et aux relations dans lesquelles ils s'insèrent. En outre, le comportement des acteurs s'ajuste au comportement possible d'autrui en fonction des atouts dont il dispose.

La capacité d'action de l'acteur repose alors sur quatre postulats :

- « *L'organisation est un construit contingent, il aurait pu être, ou ne pas être, tout à fait différent.*
- *L'acteur est relativement libre. Il peut jouer avec son rôle, se permettre des écarts par rapport aux règles sociales.*
- *Il y a une différence entre les objectifs de l'organisation et ceux des individus.*
- *Pour parvenir à leurs fins, les acteurs calculent dans le cadre d'une rationalité qui est dite limitée<sup>276</sup> ».*

Ces quatre postulats font partie d'une même problématique : « *Comment se fait-il que les organisations tiennent le coup et maintiennent leur identité, malgré les forces centrifuges auxquelles les acteurs les soumettent ?* » (Crozier M., Friedberg E., 1977).

« *Toute décision même simple demande à être interprétée. Evaluer c'est aussi apprécier et juger* » (Hernandez S., 2006). Dans un contexte territorial multi-acteurs complexe, comme celui dans lequel évolue l'élaboration du PPRI/Sm, la prise de décision n'est pas simple, d'autant qu'il faut aussi prendre en compte le fait que certains acteurs sont politisés et que la rationalité politique n'est pas la même que la managériale (Thoenig J.-C., 2002).

Considérer les territoires organisationnels comme complexes signifie qu'ils fonctionnent sur la base de logiques et de rationalités multiples, éventuellement contradictoires comme l'affirme Danais M. (2001). Selon cet auteur, la rationalité est plurielle et relative, car elle repose sur divers systèmes de valeurs en interaction dans la société locale. Par conséquent, « *la rationalité est toujours à prendre en compte dans sa relativité et dans sa diversité selon les contextes culturels et historiques* » (Hernandez S., 2006).

Ainsi, lorsque l'acteur est en possession de l'ensemble des informations et que le choix est simple, l'acteur peut-être rationnel. Nonobstant, lors d'un choix complexe, l'acteur cherche moins à étudier l'ensemble des possibilités qu'à trouver une solution raisonnable dans une situation d'incertitude. Il va s'arrêter généralement à la première option qui satisfera à la situation concrète, tout en évitant de consommer trop de temps pour effectuer son choix. Nous sommes alors dans la notion de "rationalité limitée" de Simon H.A. (1983). La "rationalité limitée" postule que « *les individus et les groupes simplifient les problèmes de décision, car il est difficile d'anticiper et de considérer toutes les options et toutes les informations* » (March J.G., 1991). La prise de décision pour l'élaboration d'un PPRI/Sm semble se faire selon ce principe. Mais, bien que permettant de comprendre la complexité dans laquelle se réalise la prise de décision, la "rationalité limitée" n'explique pas toutes les difficultés rencontrées par les parties prenantes dans cette démarche.

<sup>275</sup> Le concept de stratégie renvoie donc à différentes dimensions en relation avec les acteurs, les choix faits et les décisions prises. Ainsi, « *les acteurs agissent pour améliorer leur capacité d'action et/ou s'aménager des marges de manœuvre* ». Les « *projets des acteurs sont rarement clairs et cohérents, mais le comportement n'est jamais absurde* ». Il a « *toujours un sens intrinsèque* ». « *Tout comportement humain est actif dans la mesure où il est le résultat de choix* » (Crozier M., Friedberg E., 1977).

<sup>276</sup> Simon H.A. introduit le concept en 1947 de la "rationalité limitée" Simon H. A. (1947), *Administrative Behavior*. New York: Macmillan Co.

Pour saisir cette problématique, nous définissons, dans un premier temps, les catégories et sous-catégories intervenant dans l'analyse de contenu que nous menons sur les entretiens.

Puis, nous présentons les résultats obtenus et enfin nous examinerons ces derniers au travers d'une analyse critique.

### 3.1.1. Les définitions des catégories de difficultés pour l'élaboration du PPRI/Sm

En l'occurrence, le domaine des risques intègre l'ensemble de ces paramètres de l'incertitude du risque à la prise de décision, avec une quantité d'informations bien souvent non exhaustives. En effet, l'aspect incertain du risque et l'émergence de la connaissance sur le phénomène complexifient la décision. Par ailleurs, la dispersion de la connaissance et des informations sur différents échelons de responsabilité implique une prise de décision avec des connaissances relatives et parfois faisant référence à des systèmes de valeurs différents.

Selon ces éléments, nous construisons les définitions de références pour les sous-catégories de 1<sup>er</sup> degré (cf. le Tableau 61, en page 344, ci-dessous) et les sous-catégories de 2<sup>ème</sup> degré (cf. le Tableau 62, en page 345, ci-dessous).

**Tableau 61 : Définitions des sous-catégories de 1<sup>er</sup> degré. Difficultés pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégorie principale   | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Signification des sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré  |
|--|---|---|
| Elaboration du Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine | <b>Gestion de la connaissance par les Acteurs</b>     | <p>« Le cheminement cognitif auquel elle (l'information, la construction de sens ou dépendance de sentier) contribue nous permet de reconnaître, « c'est-à-dire d'identifier les caractéristiques d'une situation en fonction d'accès à la mémoire, à nos expériences passées, etc. » » (Simon H.A., 1983)</p> <p>« En fonction d'une multitude d'éléments (expériences, fonctions occupées, projet personnel, etc.), un individu portera délibérément son attention sur certaines données plutôt qu'à d'autres. La gestion de son attention l'amène alors à privilégier certains éléments de l'environnement et de fait à développer sa propre intelligence des situations rencontrées. » (Starbuck W.H., Milliken F.J., 1988)</p> <p>« La Gestion des Connaissances est la génération, la représentation, le stockage, le transfert, la transformation, l'application, l'enracinement et la protection de connaissances organisationnelles. Mémoire organisationnelle, partage d'informations et travail collaboratif sont étroitement associés à la notion de Gestion des Connaissances ». (Schultze U. et Leidner D.E., 2002)</p> |
|  | <b>Les jeux d'Acteurs</b>                             | <p>« Le jeu (ou stratégies) des acteurs comme "mécanisme concret grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent tout en leur laissant - en se laissant - leur liberté", de façon à profiter des écarts pour créer de nouvelles opportunités et réaliser des transformations de l'ensemble du jeu. » (Crozier M., Friedberg E., 1977)</p>  |



**Tableau 62 : Définitions des sous-catégories de 2<sup>ème</sup> degré. Difficultés d'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégorie principale   | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)       | Signification des sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré  |
|--|---|--|--|
| Elaboration du Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine | Gestion de la connaissance par les Acteurs            | <b>Dispersion de la connaissance</b>                         | La connaissance n'est pas localisée dans un « guichet unique », chaque acteur détient une partie de la connaissance. Pas de référent officiel et de centralisateur de connaissances. |
|  |   | <b>Connaissances scientifiques et techniques divergentes</b> | Capacité de mobilisation d'expertises scientifiques et de compétences techniques pouvant apporter des avis et réflexions contradictoires sur la problématique des risques.           |
|  |   | <b>Connaissances locales sous-estimées</b>                   | Faible prise en compte ou non prise en compte des savoirs issus du terrain, et de leur capacité d'information.   |
|  |   | <b>Connaissances empiriques VS connaissances théoriques</b>  | Opposition entre les savoirs locaux et les savoirs conceptuels.  |
|  | Les jeux d'Acteurs                                    | <b>Principe de précaution à l'extrême</b>                    | Activation extrême du principe de précaution. Ouverture maximale du "parapluie".   |
|  |   | <b>Dispersion de la responsabilité</b>                       | Responsabilité morale des acteurs.   |
|  |   | <b>Jeux de pouvoir</b>                                       | Présence de logiques contradictoires.  |
|  |   | <b>Difficultés de collaboration</b>                          | Coopération entre les parties prenantes.   |
|  |   | <b>Personnalité du décideur</b>                              | Pouvoir d'influence dépendant de son statut, capacité ou non de prise de risque en fonction de sa personne.  |
|  |   | <b>Défaillances de communication</b>                         | Manque d'échanges entre les acteurs locaux.  |

Sur la base de ces catégories et sous-catégories définies, nous procédons à l'analyse des entretiens pour en extraire les résultats.

### 3.1.2. Les résultats sur les difficultés pour l'élaboration du PPRI/Sm

Nous procédons à l'analyse qualitative sur l'ensemble des catégories émergentes (cf. le Tableau 63, en page 346, ci-dessous). De plus, comme nous l'élaborons pour les autres analyses, nous réalisons une analyse graphique (cf. l'Annexe 15, en page 477 et suivantes) permettant une visualisation des catégories étudiées selon les groupes d'analyse (cf. le Tableau 37 et le Tableau 38, en page 161).

**Tableau 63 : Résultats du codage :  
Difficultés pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégorie principale                 | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) | Entretiens |
|--------------------------------------|---|--|------------|
| Difficultés d'élaboration du PPRI/Sm | Gestion de la connaissance par les Acteurs            | Dispersion de la connaissance                          | <b>28</b>  |
|                                      |   | Connaissances scientifiques et techniques divergentes  | <b>31</b>  |
|                                      |   | Connaissances locales sous-estimées                    | <b>29</b>  |
|                                      |   | Connaissances empiriques VS connaissances théoriques   | <b>23</b>  |
|                                      | Les jeux d'Acteurs                                    | Principe de précaution à l'extrême                     | <b>22</b>  |
|                                      |   | Dispersion de la responsabilité                        | <b>24</b>  |
|                                      |   | Jeux de pouvoir  | <b>8</b>   |
|                                      |   | Difficultés de collaboration                           | <b>23</b>  |
|                                      |   | Personnalité du décideur                               | <b>10</b>  |
|                                      |   | Défaillances de communication                          | <b>30</b>  |

Ainsi, à partir des résultats ci-dessus, extraits de l'analyse de contenu, et de la recherche-action, nous procédons à une analyse critique des difficultés rencontrées par les parties prenantes dans l'élaboration du PPRI/Sm.

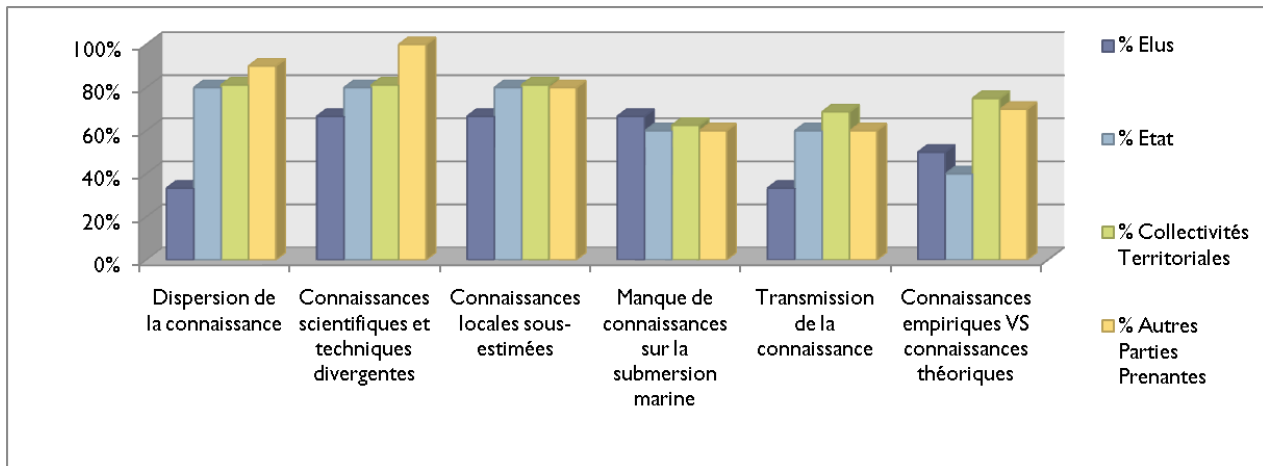
### 3.1.3. L'analyse des résultats des difficultés pour l'élaboration du PPRI/Sm

Dans ces résultats, certains éléments sont à mettre en exergue pour une meilleure compréhension des difficultés rencontrées par les parties prenantes pour l'élaboration du PPRI/Sm. Nous nous appuyons ici sur des graphiques, issus de la vision globale (pour la vision détaillée, cf. l'Annexe 15, le Graphique 57 et le Graphique 58, en page 479).

En ce qui concerne les difficultés rencontrées au niveau de la gestion de la connaissance par les acteurs locaux, nous soulignons les troubles provoqués par "les connaissances scientifiques et techniques divergentes". La partie 1 de cette recherche fait référence à l'émergence du phénomène de submersion marine, puis la partie 2 nous éclaire sur la notion de divergence de la connaissance. Ces deux éléments semblent être une problématique majeure à la prise de décision dans

l'élaboration du PPRI/Sm. Les polémiques et les désaccords entre scientifiques sur l'évolution climatique, et les conséquences du phénomène de submersion marine compliquent le processus de prise de décision. Les éléments d'informations et de connaissances fiables et pertinentes sur le risque de submersion marine semblent faire défaut, notamment pour les techniciens territoriaux et d'Etat, ainsi que pour les autres parties prenantes (cf. le Graphique 24, en page 347, ci-dessous).

**Graphique 24 : Difficultés identifiées pour l'élaboration du PPRI/Sm : La gestion de la connaissance**



La "dispersion de la connaissance" est un élément cité comme source de défaillance dans l'élaboration du PPRI/Sm. Bien qu'évoquée par l'ensemble des acteurs, les résultats ne sont pas significatifs pour les élus. Notre hypothèse est que les élus locaux sont au centre du système et des flux d'informations. Ils bénéficient donc, constamment d'une prolifération d'informations et ils semblent moins ressentir cet aspect négatif du système de gestion de la connaissance. A l'inverse, ils perçoivent autant que les autres parties prenantes la divergence au sein des connaissances scientifiques. La dispersion de la connaissance nuit à sa qualité et à la prise de décision qu'elle engendre. Une structure permettant la centralisation de la connaissance est une solution envisageable.

Au sujet des "connaissances scientifiques et techniques divergentes", nous pensons qu'il faut rapprocher cet élément de la catégorie "manque de connaissances sur la submersion marine". En effet, la divergence des informations recueillies et restituées aux décideurs publics crée un trouble et une incompréhension. Pour atténuer cette situation inconfortable, les parties prenantes nous disent qu'il faut faire plus d'études et d'investigations sur le phénomène afin de mieux le comprendre et de mieux l'appréhender. Or, comme nous l'évoquions, la multiplicité des études n'est pas toujours la solution optimale. En effet, l'utilité de l'abondance des données est limitée par la restriction des modélisations scientifiques permettant de les comprendre.

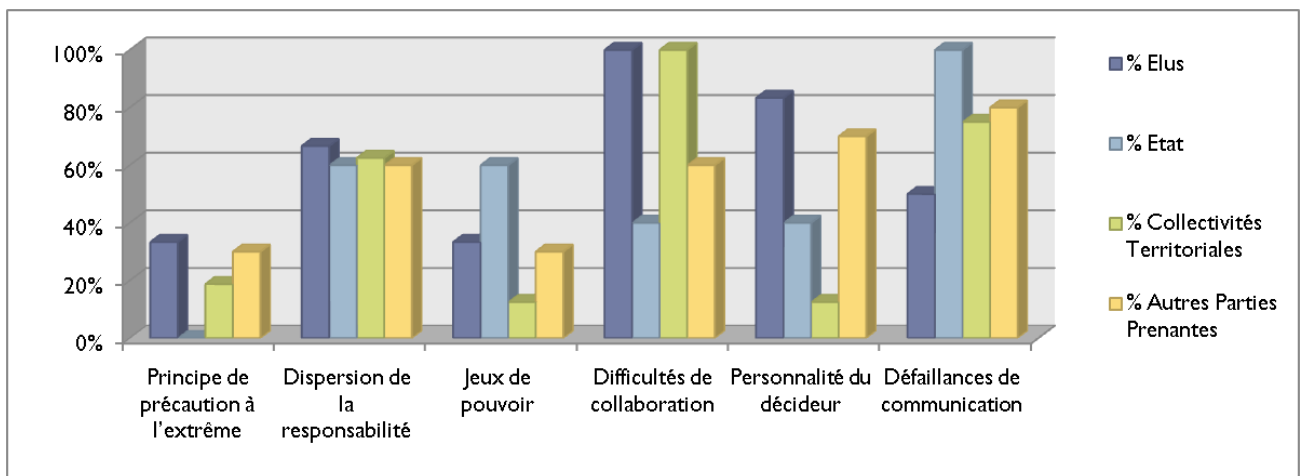
En ce qui concerne les "connaissances locales sous-estimées", nous rappelons que ces connaissances tacites ont fait l'objet de notre étude dans la partie 2. Bien que difficiles à formaliser et à prendre en compte, nous constatons selon ces résultats, que l'ensemble des acteurs locaux identifie un intérêt certain à ce qu'elles soient intégrées dans l'élaboration du PPRI/Sm. Les services de l'Etat élaborant le PPRI/Sm du Bassin de Thau semblent les avoir négligées, ce qui est notamment une source de conflits entre les parties prenantes.

Du reste, nous retrouvons ce débat dans la catégorie "Connaissances empiriques Vs connaissances théoriques". Méconnaître ou omettre des savoirs locaux peut modifier la perception et l'analyse du risque. Les savoirs théoriques sont essentiels dans ce type de démarche. Mais, il ne doit pas se créer une hiérarchisation basée sur l'importance des savoirs. Ainsi, nous préconisons l'intégration de tous types de connaissances dès lors qu'elles sont vérifiées et confirmées par le terrain ou par l'expérience acquise.

*« Mais, si on prend les choses de front, on est devant l'éternel conflit entre ceux qui ont le savoir théorique et ceux qui ont le savoir pratique. Je ne dis pas que ceux qui réfléchissent en amont du réel se trompent, ils se trompent rarement d'ailleurs, mais quand le réel permet de confirmer ce qui a été pensé avant, c'est très très bien, ce doit être dit, quand le réel vient infirmer ce qu'il s'est passé avant ça doit être avoué, ça doit être dit et on doit en tirer les conséquences. On ne doit pas mourir guéri ! » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)*

En ce qui concerne les "jeux d'acteurs" (cf. le Graphique 25, en page 348, ci-dessous), quelques éléments sur les difficultés de collaboration ou les défaillances de communication attirent notre attention.

**Graphique 25 : Difficultés identifiées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Les jeux d'acteurs**



En ce qui concerne "les jeux de pouvoirs", ils sont mis en exergue par les services de l'Etat. En effet, les entretiens ont fait apparaître des pressions et des relations, entre les parties prenantes, très particulières lors de l'élaboration du PPRI/Sm. Ces jeux de pouvoir semblent aussi fortement biaisés par l'influence de la situation géographique. En effet, un responsable de l'Etat ajoute après l'entretien : "Donc voilà, on vient apporter de la contrainte et ça dans le Sud, c'est jamais très bien ressenti". Ce qui suppose que les relations entre les parties prenantes dans les territoires du Nord et du Sud de la France ne semblent pas identiques.

L'intérêt capital des enjeux, que nous évoquons par ailleurs (cf. la partie 3, chapitre 2), rappelle le relationnel qui s'instaure entre les décideurs. Ainsi, l'Etat, par le biais du préfet, va imposer le PPRI/Sm aux maires. Cette configuration met en scène deux acteurs, le préfet et le maire, qui ont des fonctions différentes, subissent des pressions distinctes et ont des objectifs divergents. Dans le processus de décision, l'intervention de la rationalité humaine, biaisée sans doute par l'aspect

administratif peut être à la source d'incompréhensions ou de conflits. Cela justifie l'émergence de la sous-catégorie "personnalité du décideur" dans les résultats.

*« On est dans un contexte compliqué où on va imposer aux élus et aux particuliers des contraintes dans un droit de l'urbanisme qui est quand même un droit qui a été décentralisé depuis quelques décennies maintenant. »* (Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

*« Sachant qu'aujourd'hui, l'Etat quand même arrive avec son PPRI, et c'est un document qui va s'imposer à tout le monde, donc les maires seront obligés d'intégrer le PPRI à leur PLU, ils seront obligés de l'intégrer, le PPRI s'imposera aussi au volet maritime au SCOT, voilà, on est dans... quand même l'Etat a posé la carte maîtresse là, et tout le monde devra s'aligner. »* (Chef de service espace naturel, Thau Agglomération, 2009)

En fonction de cette "pseudo-hiérarchisation", à savoir, l'Etat "réalisateur" et les Collectivités Territoriales "exécuteur", nous pouvons émettre des doutes quant à l'intégrité des différents acteurs face aux "jeux de pouvoirs" dans le processus du PPRI/Sm. Ainsi, la politisation des relations entre les acteurs intervient dans les décisions et les comportements de ces derniers. Les négociations et les résultats de celles-ci sont marqués par la personnalité, la fonction et les objectifs de chacun des intervenants.

*« Mais, à notre niveau technique, c'est toujours pareil, il faut bien distinguer aussi dans le processus de décision, l'analyse technique que l'on peut avoir au niveau des services de l'Etat et la décision, elle-même qui est prise donc pour la région, par le conseil régional ou sa commission permanente, par l'Etat c'est par des arrêtés du préfet etc. Il y a quand même deux niveaux, un niveau que je qualifierais de technique et un niveau un peu plus politique, je pense qu'il doit y avoir un peu de distorsion entre les deux, mais là, je parle vraiment du niveau technique. »* (Chargé d'études inondations - Direction de l'environnement, Région Languedoc-Roussillon, 2009)

Le flux d'information est lui aussi soumis à la loi des jeux de pouvoirs. Les services créateurs d'informations et de connaissances, en l'occurrence ici les services de l'Etat, se conforment aux ordres du préfet. Ce dernier détient alors le pouvoir stratégique de filtrer les émissions d'apports théoriques.

*« [...] Nous, on communique tout ce qui est information. On ne fait pas, nous DIREN, on ne fait pas de boycott ou de rétention. Dans la mesure où ce qui est conduit dans le document ça nous paraît justifié on le communique. Maintenant, la DIREN elle a quand même un "chef" qui est le préfet de région, un représentant de l'Etat dans l'administration qui est le préfet de région. Si nous, on a des études qui sont prêtes à diffuser et que le préfet de région ne veut pas parce que c'est quand même légèrement politisé comme poste, et que ça lui paraît dangereux d'afficher de telles informations, parce que c'est quand même de l'affichage du risque, donc pour nous, ça nous paraît aberrant, mais il y a d'autres enjeux qui nous dépassent et il se pourrait que des données ne soient pas diffusées parce que ça mettrait peut-être le préfet dans des situations inconfortables. »* (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)

L'élaboration puis la mise en œuvre du PPRN impliquent la participation et la collaboration de nombreux acteurs appartenant à des institutions publiques et à des échelons administratifs différents. Ce qui apparaît, selon les parties prenantes, comme une imbrication complexe.

« [...] Je ne sais pas, dans ma position aujourd'hui, comme je suis élu depuis peu de temps, j'ai un peu compris tous les systèmes mais je suis persuadé que tout ce système, tout ce "mille-feuille" comme vous le citez, il n'est pas si clair que ça. Et, donc, les gens qui n'ont pas l'habitude de fréquenter ou d'avoir accès à tout cela, et bien, ils sont perdus au milieu de tout cela. En plus, depuis quelques années, on a rajouté les communautés d'agglomération, donc les gens sont un peu perdus, effectivement. »

(Président d'association, Association des riverains de Frontignan plage, 2009)

Enfin, nous rapprochons les notions de "difficultés de collaboration" et de "défaillances de communication" qui nous semblent interférer l'une sur l'autre.

Tout d'abord, nous constatons que les services de l'Etat ne semblent pas rencontrer de difficultés de collaboration avec les parties prenantes de la gestion des risques. Ce ressenti n'est pas celui des autres acteurs qui mettent en évidence les problèmes de collaboration avec les services de l'Etat sur le dossier du PPRI/Sm. Les relations entre services de l'Etat et les autres acteurs locaux semblent très distantes selon les dires recueillis. Nous étayons cela par le retour de la recherche-action menée au sein d'une collectivité territoriale de notre terrain de recherche. Notre vision empirique se fonde sur le fait que les services communaux et intercommunaux ne sont nullement contactés par les services de l'Etat pour apporter des informations ou des connaissances aux études menées. Obtenir des informations ou des rencontres s'est avéré extrêmement difficile en début de procédure.

Après 16 mois de procédure et des échanges plutôt conflictuels entre les élus et les services de l'Etat, nous constatons des changements de comportements de la part des services de l'Etat. En effet, suite aux changements des responsables du PPRI/Sm au sein des services de l'Etat, les services communaux ont réussi à obtenir plus facilement des rendez-vous.

« Et nous avons très très mal compris les uns et les autres, que les services de l'Etat ne souhaitent pas travailler avec nous à l'échelle intercommunale [...] » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

« [...] moi, j'ai l'impression qu'entre ce qu'il se passe entre les services de l'Etat et nous, il y a quand même un grand vide où il y a très peu de relations j'ai l'impression. [...] j'ai l'impression qu'ils (les services de l'Etat) travaillent assez seuls et qu'ils viennent juste après nous présenter des projets ou présenter des améliorations, mais que le lien avec les personnes concernées, il n'est pas absent mais peut être pas suffisant. Puis même aussi le lien avec les personnes qui sont sur le terrain aussi, c'est-à-dire les mairies, les représentants par exemple des associations. C'est vrai que s'ils faisaient des réunions avec pourquoi pas, avec les représentants des associations, on pourrait leur parler des problématiques, faire remonter des problèmes, alors que là, apparemment, ça ne se fait pas beaucoup ou pas du tout. [...] » (Président d'association, Association des riverains de Frontignan plage, 2009)

D'après les résultats de l'analyse (cf. le Graphique 25, en page 348), les services de l'Etat ne semblent pas avoir de problème de collaboration. Ceci pourrait s'expliquer par le fait qu'ils ne présentent pas la volonté de faire participer les autres parties prenantes. Ils semblent mener ce dossier sans faire intervenir les autres acteurs, serait ce pour en faciliter son traitement ? En effet, inclure les autres parties prenantes dans l'élaboration du PPRI/Sm serait s'exposer à leurs exigences, mais aussi être tributaire des négociations concernant leurs enjeux locaux.

Ce même graphique pointe le fait que les services de l'Etat, ainsi que les autres parties prenantes, citent la "défaillances de communication" comme une difficulté à l'élaboration du PPRI/Sm.

Or, un rapprochement de ces deux sous-catégories, "difficultés de collaboration" et "défaillances de communication", apporte un éclairage nouveau à notre problématique. En effet, un manque de collaboration pourrait engendrer des défaillances de communication, se traduisant, entre autres, sur

l'aspect empirique, par un rejet massif de ce document. Le paradoxe dans nos résultats provient des services de l'Etat qui ne pensent pas avoir de difficultés de collaboration mais qui évoquent des défaillances de communication. Les services de l'Etat refusent-ils d'envisager que leur procédure n'est pas établie sur des bases solides ?

En effet, l'écueil général de ce PPRI/Sm pourrait être la défaillance de communication qui, par ailleurs, a des répercussions sur l'ensemble du processus d'élaboration. Le manque de communication entre les parties prenantes et le manque de transfert d'informations et de connaissances interfèrent dans les relations et complexifient le processus.

Parmi les pistes de réflexion à mener, il faudrait envisager des modes de communications qui permettent une adhésion des parties prenantes au projet. Des modes de regroupement ou de structuration des relations doivent être envisagés pour permettre une communication entre l'ensemble des parties prenantes.

Le processus d'élaboration s'est heurté à des difficultés dès les premières étapes de la procédure. Ce processus doit être revu dans l'objectif d'une meilleure intégration des acteurs locaux.

Enfin, la gestion de la connaissance entre les acteurs aboutit à des difficultés majeures provoquant des conflits et l'interprétation des informations. Une proposition de méthodologie de travail différente en gestion des risques apporterait une meilleure visibilité du domaine et ainsi stabiliserait les relations inter-acteurs.

### **3.2. Des facteurs communs qui font que c'est possible**

Tout au long de cette recherche, nous avons montré les difficultés auxquelles ont été confrontées les parties prenantes pour élaborer un document de gestion des risques sur un territoire commun.

Nous spécifions les éléments nécessaires à la prise de décision (données, informations, connaissances), puis nous analysons le processus de prises de décision (méthodologie d'élaboration d'un PPRI/Sm) et enfin nous constatons les complications majeures qui causent des retards et des interruptions dans la procédure d'élaboration du PPRI/Sm.

Pour autant, ce document est d'intérêt général et chaque partie prenante énonce des allégations montrant sa volonté d'arriver à un résultat qui soit le plus abouti. Par conséquent, nous pensons qu'il existe des éléments permettant de construire une procédure idoine, où chaque partie prenante puisse trouver satisfaction à ses enjeux et où l'aspect environnemental reste le nœud d'ancrage systémique.

Dans un premier temps, nous définirons le plus grand ensemble commun de paramètres issu de l'analyse des entretiens. Ainsi, nous souhaitons identifier les intérêts communs de chaque partie prenante pour optimiser le processus d'élaboration du PPRI/Sm.

Dans un deuxième temps, nous aborderons la gestion des risques par l'approche de "co-opétition" entre les parties prenantes. Cette vision apporterait une meilleure compréhension des jeux d'acteurs et contribuerait à une prise en compte globale des divers enjeux.

### 3.2.1. La détermination du Plus Grand Ensemble Commun de Paramètres

Nous souhaitons trouver une procédure de structuration de la connaissance qui satisfasse l'ensemble des parties prenantes. Pour cela, il convient de faire ressortir les paramètres communs, intervenant dans la structuration de la connaissance pour les parties prenantes, de manière consensuelle. Pour cela, nous définissons une méthode nous permettant de les extraire.

$$\text{Def } S_x = Y_1^x P_a + Y_2^x P_b + \dots + Y_n^x P_n$$

Soit  $S$  une partie prenante (Stakeholder).

Soit  $\text{Def } S_x$  la définition de la structuration de la connaissance pour la partie prenante  $S_x$

Soit  $P$  un paramètre de la structuration de la connaissance pour une ou plusieurs partie(s) prenante(s)

Soit  $Y^x$  la pondération d'un paramètre  $P$  pour la partie prenante  $S_x$

Nous procédons à l'extraction des paramètres définis par toutes les parties prenantes dans les entretiens :

- structure d'échange pour différents acteurs ( $P_a$ )
- centralisation des informations pour un consensus ( $P_b$ )
- etc ...

Par analogie au concept arithmétique faisant référence au PGCD<sup>277</sup> introduit par Euclide, nous définissons le Plus Grand Ensemble Commun de Paramètres (PGECP). Dans notre modèle, la pondération ( $Y$ ) est le nombre d'entretiens faisant référence au paramètre qu'elle qualifie.

Cet ensemble devient alors l'ensemble de paramètres entrant dans la composition des modifications de la structuration de la connaissance ayant le plus de chance de satisfaire les parties prenantes de notre modèle.

Ainsi, nous obtenons les équations suivantes :

$$\text{Def Elus} = 5P_a + 5P_b + 3P_c + \dots + Y_n^{\text{Elus}} P_n$$

$$\text{Def Etat} = 4P_a + 5P_b + 2P_c + \dots + Y_n^{\text{Etat}} P_n$$

$$\text{Def Collectivités territoriales} = 14P_a + 6P_b + 5P_c + \dots + Y_n^{\text{Ct}} P_n$$

$$\text{Def Autres parties prenantes} = 5P_a + 7P_b + 1P_c + \dots + Y_n^{\text{App}} P_n$$

Les tableaux suivants regroupent les résultats faisant apparaître les catégories émergentes qui composent le PGECP. Nous faisons une exception en prenant en compte le paramètre  $P_e$  alors qu'il possède une pondération de 0 pour la partie prenante "Elus".

La définition de ces paramètres nous permet de synthétiser les résultats par groupe au travers du Tableau 64, ci-dessous (en page 353), et les résultats globaux dans le Tableau 65, ci-dessous (en page 353) (cf. l'Annexe 16, en page 480, pour les résultats en vision détaillée).

<sup>277</sup> Le Livre VII des Éléments d'Euclide est le premier des ouvrages d'Euclide à traiter à proprement parler d'arithmétique. Il y définit, en particulier, les nombres premiers et les nombres premiers entre eux, le Plus Grand Commun Diviseur (PGCD) et le Plus Petit Commun Multiple (PPCM). Ainsi, selon les définitions d'Euclide, le Plus Petit Commun Multiple de deux entiers naturels  $a$  et  $b$  est le plus petit entier qui soit à la fois multiple de ces deux nombres. Le PPCM de  $a$  et  $b$  peut également se définir comme un multiple commun de  $a$  et de  $b$  qui divise tous les multiples communs de  $a$  et de  $b$ .



**Tableau 64 : Résultats du codage :  
Modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm  
(par groupe)**

| Catégories principales (émergentes) | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Paramètres     | Elus | Etat | Collectivités territoriales | Autres parties prenantes |
|-------------------------------------|---|----------------|------|------|-----------------------------|--------------------------|
| Connaissances communes et partagées | Structure d'échange pour les différents acteurs       | P <sub>a</sub> | 5    | 4    | 14                          | 5                        |
|                                     | Centralisation des informations pour un consensus     | P <sub>b</sub> | 5    | 5    | 6                           | 7                        |
|                                     | Vision intercommunale des risques                     | P <sub>c</sub> | 3    | 2    | 5                           | 1                        |
| Structuration de la connaissance    | Formalisation de l'expérience locale                  | P <sub>d</sub> | 5    | 5    | 11                          | 7                        |
|                                     | Doctrine commune au niveau national                   | P <sub>e</sub> | 0    | 1    | 1                           | 1                        |

**Tableau 65 : Résultats du codage :  
Modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégories principales (émergentes) | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Paramètres     | Entretiens |
|-------------------------------------|---|----------------|------------|
| Connaissances communes et partagées | Structure d'échange pour les différents acteurs       | P <sub>a</sub> | 28         |
|                                     | Centralisation des informations pour un consensus     | P <sub>b</sub> | 23         |
|                                     | Vision intercommunale des risques                     | P <sub>c</sub> | 11         |
| Structuration de la connaissance    | Formalisation de l'expérience locale                  | P <sub>d</sub> | 28         |
|                                     | Doctrine commune au niveau national                   | P <sub>e</sub> | 3          |

Dans nos entretiens, nous avons demandé aux acteurs les éléments souhaités dans la structuration de la connaissance et de les hiérarchiser par ordre d'importance. Les réponses n'ont pas toujours été exhaustives, certaines personnes n'ayant pas de souhaits précis ou ayant des idées de modifications mais pas de hiérarchisation identifiable.

Aussi, nous avons pu faire un classement des propositions de modifications à apporter dans le Tableau 66, ci-dessous (en page 354).

**Tableau 66 : Hiérarchisation des modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Parties prenantes                  | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes)   |
|------------------------------------|---|
| <b>Elu</b>                         | 1- Structure d'échange pour les différents acteurs<br>2- Formalisation de l'expérience locale   |
| <b>Etat</b>                        | 1- Centralisation des informations pour un consensus  |
| <b>Collectivités Territoriales</b> | 1- Structure d'échange pour les différents acteurs<br>2- Centralisation des informations pour un consensus<br>3- Formalisation de l'expérience locale |
| <b>Pompiers Scientifiques</b>      | 1- Vision intercommunale des risques<br>2- Centralisation des informations pour un consensus  |
| <b>Population</b>                  | 1- Formalisation de l'expérience locale   |

En ce qui concerne les facteurs communs sur les modifications pouvant être apportées à l'élaboration du PPRI/Sm, nous constatons que la création d'une "structure d'échange pour les différents acteurs" est l'item le plus cité en première position, puis "la centralisation des informations", et enfin "la formalisation de l'expérience locale".

L'organisation générale des acteurs locaux dans la gestion des risques présente des défaillances.

« Les relations entre les différents acteurs dans le domaine du risque naturel sont à organiser. » (Maire de Frontignan la Peyrade, 2009)

En outre, il semblerait que les parties prenantes ne se structurent pas d'une manière cohérente et construite. Les dispersions de responsabilité, les divergences d'informations et les dilutions de la connaissance semblent provenir de cette défaillance. En effet, il n'existe pas de structure ou d'organisme centralisateur dans la gestion des risques naturels.

A l'inverse des risques technologiques, pour lesquels la procédure d'élaboration d'un PPRT exige la création d'une instance de concertation et de décision locale pour favoriser l'information et les échanges de proximité en l'organe du Comité Local d'Information et de Concertation (CLIC)<sup>278</sup>, l'élaboration du PPRN prévisibles n'institue pas ce type de commission centralisatrice. Ce manque de structures d'échange entre les différentes parties prenantes est ressenti comme une lacune dans cette procédure. A ceci, s'ajoute un besoin de centralisation des informations cité par les acteurs pour permettre une amélioration de la prise de décision. Ces deux caractéristiques sont déterminantes et inter-dépendantes pour optimiser la procédure d'élaboration du PPRI/Sm. En effet, un peu plus de 36 mois se sont écoulés depuis la prescription<sup>279</sup> du PPRI/Sm, et celui-ci est toujours

<sup>278</sup> L'article 2 de la loi du 30 juillet 2003 crée les CLIC, retranscrit à l'article L.125-2 du code de l'environnement. Le décret d'application n°2005-82 du 1<sup>er</sup> février 2005 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation. L'explosion de l'usine AZF, à Toulouse, le 21 septembre 2001, a posé le problème de l'information des riverains des Installations Classées Protection pour l'Environnement (ICPE) industrielles à risque. Les divers travaux, parlementaires et administratifs, qui ont été ordonnés afin de tirer les leçons de la catastrophe, ont notamment insisté sur le renforcement de l'information de ceux qui habitent près des établissements dangereux, allant jusqu'à prôner la naissance d'une « culture du risque ». La création des CLIC (Comités Locaux d'Information et de Concertation) s'inscrit dans cette évolution globale puisqu'elle vient renforcer les structures locales d'information. Le CLIC est donc une instance de concertation privilégiée pour favoriser une information et un échange de proximité. C'est un lieu « où l'on pose des questions et où l'on reçoit des réponses ».

<sup>279</sup> En date du 12 septembre 2007.

au stade d'élaboration des cartographies. Une politique de résultat est-elle envisageable ou souhaitable lorsque la sécurité publique est concernée ? Les parties prenantes ont-elles des intérêts ou des enjeux, conscients ou inconscients, à retarder une telle procédure ?

D'autres problématiques semblent venir contraindre cette procédure. Comme évoqué dans la Partie 2, les parties prenantes souhaitent voir intégrer l'expérience locale dans la procédure. Pour cela, il est nécessaire de formaliser les savoirs "vernaculaires", savoirs "administratifs", savoirs des habitants, des profanes ou des techniciens de terrain. Les conflits déclenchés par la présentation de la cartographie des risques de submersion marine sur le Bassin de Thau ont pour origine principale le manque de traçabilité et de transparence des données utilisées, mais aussi l'absence de références aux savoirs tacites existants sur le territoire.

Enfin, l'importance de la cohérence territoriale de la prise de décision, annonce le besoin d'une "doctrine nationale en matière de gestion du risque de submersion marine". Les décideurs publics et les autres parties prenantes font parfois référence à la nécessité d'avoir des décisions homogènes sur le territoire à risque. Lorsqu'un document tel que le PPRI/Sm apporte des contraintes de natures diverses sur le territoire et l'aménagement qui y est établi, les parties prenantes du risque peuvent l'accepter avec plus ou moins de civisme. Par ailleurs, le comportement souvent constaté sera de regarder sur le territoire voisin ce qui s'y passe. Et ainsi, de mettre en concurrence les territoires et les politiques qui y sont menées. Ces actes auront parfois des objectifs très divers : se renseigner, se défendre, se battre ou argumenter leur situation. En l'occurrence, pour l'élu local, quelque soit l'objectif de ces comportements, son intention principale est de satisfaire son électorat et de le rassurer en lui disant que les contraintes supportées par son territoire sont les mêmes que celles subies par le territoire voisin. Mais, cela n'est possible que s'il existe effectivement une politique territoriale de gestion des risques cohérente et homogène.

### 3.2.2. L'approche par la "co-opétition" dans la gestion des risques

Lors de l'annonce de la cartographie du PPRI/Sm, les maires du Bassin de Thau ont écrit un courrier pour dénoncer la procédure d'élaboration de celui-ci. Les alliances ainsi formées et le partage d'un destin stratégique commun<sup>280</sup> (Gueguen G., 2008) sembleraient les unir dans la coopération et la compétition.

Utilisées en stratégie d'entreprises, la coopération et la compétition étaient représentées comme les deux dimensions<sup>281</sup> extrêmes d'un continuum (Fernandez A.S. et al., 2008). Aujourd'hui, les organisations, évoluant dans un environnement réticulaire et complexe, sont amenées à la fois à se concurrencer sur certains points ("compétition") et à coopérer sur d'autres ("coopération") (Levinson N.S., Asahi M., 1995). Ce phénomène de mélange des deux concepts est désormais connu sous le nom de "co-opétition", néologisme né de la combinaison du concept de compétition et de

<sup>280</sup> « Afin d'en assurer sa diffusion et sa pérennité, des entreprises vont nouer des alliances et partager un destin stratégique commun notamment avec des concurrents. » (Gueguen G., 2008)

<sup>281</sup> « Étudiées séparément et parfois même en opposition, il ne semblait pas envisageable de pouvoir réunir ces deux dimensions. Or, la combinaison simultanée de coopération et de compétition semble être devenue, depuis la fin des années 1990, la norme stratégique dans de nombreux secteurs d'activités. » (Fernandez A.S. et al., 2008)

coopération<sup>282</sup> (Nalebuff B., Brandenburger A., 1996). La coopération est la collaboration opportuniste (Dagnino G.B. et al., 2007) entre différents acteurs économiques qui, par ailleurs, sont des concurrents. Il s'agit d'une mutualisation des compétences (Alliouat B., 1996) de deux entreprises concurrentes.

C'est donc d'un intérêt commun<sup>283</sup> que naîtra la collaboration entre concurrents. Ainsi, afin de s'adapter à un univers hyper-compétitif, les firmes sont contraintes de conduire des stratégies antagonistes<sup>284</sup>, mais aussi de mener des stratégies collectives, soit pour contrer d'autres concurrents, soit pour mutualiser leurs ressources et échanger du savoir (Lado A. et al., 1997).

La stratégie entrepreneuriale est modifiée par ce nouveau concept, mais Pellegrin-Boucher E. (2006) s'interroge sur la question de l'échange de savoir entre firmes au cœur des relations paradoxales de "coopétition". « *Dans le cadre d'alliances entre concurrents par exemple, la question de l'échange de savoir se pose avec particulièrement d'acuité car les organisations doivent apprendre les unes des autres et en même temps se concurrencer. En effet, afin d'obtenir du savoir et d'exploiter des économies d'échelle, ou des ressources complémentaires, les entités doivent coopérer entre elles et apprendre les unes des autres* » (Pellegrin-Boucher E., 2006).

Utilisé au plan de la macro-économie et de la stratégie entrepreneuriale, le concept de "coopétition" inspire de nombreux auteurs cherchant à l'appliquer dans des domaines très diversifiés. Au niveau de la stratégie politique territoriale, nous rapprochons cette notion du concept politique de "*partenaire-adversaire*" popularisé par Aron R. (1962). Cet auteur fait référence aux notions de "coopération" et de "compétition" lorsqu'il aborde la concomitance sur un même territoire<sup>285</sup> des notions de "paix" et de "guerre".

Par la suite, Fouchet R. et Lopez J.-R. (2000) mobilisent le concept de "coopération" dans les décisions d'aménagement du territoire. Leur approche des stratégies territoriales aborde les « *équipements à mettre en place pour qu'une société fonctionne mieux, et cela, de manière durable ?* » (Ibid., p. 4).

A une échelle plus locale, au niveau régional et intercommunal, Vanier M. (2006), souligne que « *l'hypothèse de la souveraineté partagée, de l'interterritorialité et de la politique des échelles pourrait signifier pour l'instance régionale une perspective pacifiée qui ne serait ni celle de son affirmation comme rival menaçant (pour l'Etat, pour le département), ni celle d'un inconfort permanent (entre l'Etat et l'Europe, ou entre ces tutelles et les autres collectivités locales), mais celle d'une posture géo-administrative précieuse quant à sa capacité à définir et soutenir les bons objets géographiques et thématiques (tel territoire de projet, tel grand projet d'aménagement, tel réseau de collectivités, telle interface avec un grand acteur économique...)* » (Vanier M., 2006).

Si cette vision semble probable, chaque acteur, fort de son savoir-faire et de sa position dans la chaîne d'action, ne se privera pas de tentatives et de stratégies pour faire valoir l'"*énonciation légitime*" correspondante à son échelle. « *Le partage politique des énonciations (objets / normes /*

<sup>282</sup> Ainsi, à travers le « *réseau de valeurs* », Nalebuff B. et Brandenburger A. (1996) suggèrent que les firmes doivent tirer partie de la coexistence des modes relationnels coopératifs et compétitifs.

<sup>283</sup> « *Chacun des acteurs tente d'atteindre ses propres objectifs, tout en optimisant les chances des partenaires d'atteindre les leurs* » (Alliouat B., 1996)

<sup>284</sup> En adoptant des postures concurrentielles.

<sup>285</sup> Selon Aron R. (1962), à l'ère nucléaire, les grandes puissances, malgré leur rivalité, ont intérêt à coopérer pour conforter l'ordre établi et empêcher l'émergence de puissances concurrentes.

*principes<sup>286</sup>) n'est pas le nouveau fleuve tranquille du politique territorialisé. Il ne s'agirait pas de remplacer le mythe de la répartition des compétences techniques, mythe clef de la Décentralisation, par celui de la répartition des compétences politiques, mythe opératoire pour le partage de la souveraineté territoriale. Ce partage tient d'une de ces logiques de coopération - compétition, ou "coopétition", énoncée par ailleurs, où rivalisent et s'échangent tout à la fois des positions légitimes acquises dans les domaines de l'énonciation des objets, des modes ou des principes de l'action publique » (Vanier M., 2006).*

Dans un cadre de "coopétition" territoriale, la vision parcellaire, qu'auraient les services de l'Etat sur les stratégies territoriales, pourrait s'avérer nuisible dans l'élaboration du PPRI/Sm.

Lors de la recherche-action menée, nous avons pu identifier le pouvoir de cette démarche de coopétition. En effet, lors de l'annonce par les services de l'Etat de la prescription du PPRI/Sm sur le bassin versant, les maires se sont associés dans un cadre de coopération pour défendre leur dossier auprès du Préfet. Quelques mois plus tard, lorsque les services de l'Etat se rapprochent des communes pour annoncer une négociation et une approbation du PPRI/Sm commune par commune, chaque maire agit, alors, selon sa stratégie territoriale. Dés lors, nous identifions des comportements soient de compétition, rappelant ainsi, l'existence d'une concurrence territoriale, soient de coopération, rappelant que les alliances sur le territoire peuvent aussi s'avérer essentielles.

Identifier l'existence sur un territoire de cette approche de "coopétition" apporte des éléments de connaissance lors de la négociation entre les services de l'Etat et les services communaux, mais aussi lors de la mise en œuvre de la "concertation". En effet, cette dernière est supposée s'inclure dans la procédure d'élaboration du PPRI/Sm. Dans ce cas, la stratégie territoriale des élus locaux est primordiale pour la compréhension des enjeux, mais la concertation est-elle réellement mise en œuvre dans l'élaboration du PPRI/Sm ?

### **3.3. La concertation traditionnelle : un mythe ou une réalité du terrain ?**

L'élaboration d'un PPRI/Sm se présente moins compendieusement que ce que le laisse suggérer la procédure d'élaboration décrite par « *Les 3 phases principales de la vie d'un Plan de Prévention des Risques* » (cf. l'Annexe 17, en page 481) du mémento du maire et des élus locaux (Gominet S., Louis S., 2008).

L'identification des parties prenantes à la procédure d'élaboration du PPRI/Sm (cf. la Partie 3, Chapitre 1) a été un axe de recherche de ce travail. Ce qui nous a permis de souligner la complexité de l'environnement dans lequel s'élabore cette démarche.

A la question " *Quels sont les acteurs de la gestion des risques inondations ?*", Ledoux B. répond « *trois acteurs sont compétents dans ce domaine : le riverain, la commune et l'Etat. Or, aucun de ces acteurs n'est compétent à la bonne échelle, celle du bassin versant. Ce qui ne signifie pas, que chacun*

<sup>286</sup> L'auteur pense que « *comme dans tout nouveau partage, il y a, et il y aura encore davantage, dans le partage de la souveraineté territoriale, une lutte géographique et politique pour capter les ressources de l'énonciation des objets, des modes et des principes de l'action publique, toutes catégories susceptibles de donner un avantage politique dans la chaîne multi-acteurs* » (Vanier M., 2006).

à leur niveau, ces trois acteurs n'ont pas un rôle majeur à jouer en matière de politique de réduction des risques inondations » (Ledoux B., 2006, p. 9).

En ce qui concerne notre recherche, nos prérogatives ne portent pas sur la compétence des parties prenantes mais sur les apports et les influences qu'elles peuvent avoir dans cette procédure. Néanmoins, nous avons pu aussi constater qu'isolée, chaque partie prenante ne peut aboutir à un document optimal. La raison en serait, notamment, la dispersion et la divergence des informations et des connaissances sur le phénomène du risque étudié.

En effet, « une stratégie de gestion du risque ne peut donc faire l'impasse de la connaissance de ce risque. Plus cette connaissance sera bonne et mieux la stratégie sera précise et pertinente. Pourtant, il faut savoir éviter le piège de la recherche d'une précision illusoire ; la connaissance n'est jamais parfaite et cette imperfection ne doit pas être un frein à l'action » (Ibid., p. 9).

En nous basant sur cette situation complexe, nous pourrions envisager qu'une méthode de concertation et/ou de mise en commun des connaissances et des informations soit élaborée par les services de l'Etat.

*« Je crois que parfois sur les éléments importants, il est bon et on voit tout le travail de la concertation nécessaire parce que les services de l'Etat aussi compétents soient-ils, ils n'ont pas tous les éléments d'appréciations qu'il faudrait, donc je crois, qu'à un moment donné, il faut beaucoup de concertations, il faut prendre le temps avant de prendre les décisions. Le problème c'est que l'on réagit, le monde politique est fait comme ça, on réagit à l'actualité et les prises de décision, il y a des décisions qui sont calculées sur du long terme mais parfois, sous la pression populaire, on va dire, et la pression des médias, les politiques sont amenés dans ma petite fonction de maire, mais on est amené à prendre des décisions sous la pression des médias ou la pression de nos administrés, et les décisions que l'on prend on sait parfois qu'elles ne sont pas toujours les meilleures ou qu'elles ne sont pas adaptées à la réalité du terrain, mais on le fait parce que la politique est faite ainsi et que l'Homme est faible. » (Maire de Marseillan, 2009)*

Pour autant, Tricot A. conclut l'analyse des approches de la prévention des risques en France par le fait qu'il existe une « place quasi exclusive à l'approche institutionnelle menée par les services de l'Etat, sans coordination avec les connaissances locales du risque » (Tricot A., 2008).

Ainsi, la politique de l'Etat semble « ignorer l'ensemble des débats touchant à la fois les politiques de gestion intégrée des cours d'eau, celles de l'aménagement des territoires et enfin les procédures de concertation avec les citoyens ».

*« Pour la compréhension sans aucun doute ça complexifie, en termes de prise de décision il n'y a pas du tout d'ambiguïtés au niveau national, on fixe des règles ; au niveau régional, on les décline ; et au niveau départemental, on les applique. C'est-à-dire que pour les PPRI, la région comme l'échelle nationale, le ministère, n'a pas d'avis à donner sur les PPR, sur la façon dont c'est rédigé, la concertation a lieu entre la DDE donc échelon départemental et les élus ou public mais jamais avec l'échelon régional. » (Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)*

Selon la théorie de Tricot A. (2008), les caractéristiques de l'approche institutionnelle et locale se vivent au travers d'une « *confrontation de deux approches de la prévention des risques d'inondation en France* :

- *L'une institutionnelle<sup>287</sup> est menée par les services de l'Etat ;*
- *L'autre locale<sup>288</sup> est prise en charge par les collectivités territoriales ».*

Ainsi, nous observons un décalage entre ce qui est visualisé sur le terrain et les prospectives qui pourraient être envisagées par certains chercheurs. Ledoux B. (2006) souligne d'ailleurs « *le peu d'enthousiasme des niveaux centraux des ministères concernés (Équipement et Environnement), voire même parfois son rejet. L'explication est probablement liée à la période au cours de laquelle cette méthode s'est développée : celle des PER puis des PPR. Alors que le CEMAGREF proposait une stratégie de gestion du risque reposant sur la concertation - voire même la négociation - impliquant fortement les propriétaires fonciers, le MEDD arguait du caractère régalien et non négociable du zonage réglementaire. Les chercheurs se situaient dans une démarche globale et les services instructeurs dans la déclinaison d'un outil privilégié, quasiment unique* » (Ledoux B., 2006).

Or, proposer une stratégie d'élaboration ne suffit pas au bon déroulement du processus car « *à travers la coopération ou le conflit, des processus de légitimation renforcent ou affaiblissent les organisations qui en sont les acteurs* » (Libaert T., Pierlot J.-M., 2006).

Le système multi-acteurs dans lequel est élaborée cette procédure de PPRI/Sm, influence la méthodologie utilisée pour créer un document à propos duquel chacun a pu donner son avis et son ressenti concernant la problématique. « *Dans tout les cas, cette stratégie doit être "globale et concertée". Globale signifie d'une part qu'elle doit être définie et mise en œuvre à l'échelle du bassin versant, d'autre part qu'elle doit mobiliser, en fonction des spécificités locales, la gamme pertinente des outils disponibles. Concertée signifie que la définition de cette stratégie ne peut être le fait d'un seul acteur mais qu'elle doit être élaborée autant que faire se peut par l'ensemble des acteurs concernés et que son efficacité dépend en grande partie de l'implication de ces acteurs. Les processus d'aide à la décision en la matière sont encore largement à inventer* » (Ledoux B., 2006, p. 9).

En effet, la concertation s'avère être une volonté commune des acteurs locaux et une solution envisagée par les parties prenantes pour créer un lien et une structure d'échange locale afin d'élaborer au mieux le PPRI/Sm.

Perçue comme un moyen de dialogue par un élu ...

« *Donc, c'est un dialogue, on est là pour discuter et apporter chacun notre pierre à l'édifice et faire prendre conscience aux services de l'Etat aussi qu'il ne s'agit pas d'un côté dire ça c'est blanc et, de l'autre côté, ça c'est noir.* » (Maire de Sète, 2009)

... la concertation est aussi un outil permettant de créer du lien, d'après les fonctionnaires territoriaux, entre l'ensemble des parties prenantes du risque.

« *[...] La concertation [...] c'est une façon effectivement de recréer du lien entre le décideur, la structure qui décide et qui fait, et la population qui finalement paie [Rires] quelque part !! Voilà et c'est mon sens, alors bon, sans vouloir parler d'une démocratie participative, c'est peut-être pas la peine... C'est au moins qu'on puisse bien faire comprendre ce qu'on est en train de faire, de le faire partager, d'avoir le*

<sup>287</sup> « *Normative, approche officielle, définissant un type de risque valant pour tous les territoires, postule une impossibilité de vivre avec le risque, vision unique du risque majeur.* » (Tricot A., 2008)

<sup>288</sup> « *La gestion locale davantage ajustée des perceptions plus ordinaires de ce dernier, le risque s'inscrit dans un territoire et doit composer avec d'autres logiques, relève de compromis difficiles entre présence du risque, nécessité d'aménager un territoire.* » (Tricot A., 2008)

*débat là-dessus, de recueillir les avis, parce que, bon, quand on est sur un plan autour d'un bureau avec des grandes têtes pensantes et l'aménagement du territoire, il ne peut pas se faire que comme ça. Parce qu'il y a des perceptions, alors c'est vrai que la perception locale avec le nez sur le truc ce n'est pas bien non plus, mais, la perception, comment on pourrait dire, la façon trop intellectuelle d'aborder la réflexion aussi elle n'est pas bonne quoi. Je veux dire, si on ne va jamais sur le terrain pour voir comment ce lido bouge ce n'est pas la peine ! » (Chef de service espace naturel, Thau Agglomération, 2009)*

Selon la législation, des actions de l'Etat favorisent la volonté de mesures participatives dans la procédure d'élaboration du PPRI. Ainsi, la circulaire<sup>289</sup> de concertation de juillet 2007 a pour objet « *la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)* ».

*« Il y a une circulaire qui s'appelle "circulaire concertation" qui demande aux DDE de concerter au mieux et qui fixe quelques règles qui sont même parfois un peu plus lâches que ce que les DDE ont envie de faire au jour le jour parce que ça complique leur travail. Par exemple, ce que je vous disais tout à l'heure sur l'aléa, on est tous d'accord, c'est-à-dire que l'on considère que l'aléa ne doit pas être discuté. C'est un phénomène naturel, [...] ce n'est pas au maire de décider de l'aléa. Par exemple, dans cette circulaire de concertation qui a été faite par le Ministère, insidieusement, c'est indiqué que l'on pourrait avec les élus concerter l'aléa, donc ça veut dire que le Ministère est prêt à accepter que l'on puisse discuter, et il est peut-être même plus relâche que les DDE. Tout ça ne va pas aux DDE, c'est que sur le terrain, c'est facile de tenir un discours : "L'aléa il est là, il est comme ça, on ne le discute pas parce que le Ministère a dit qu'on ne le discutait pas", c'est aussi un discours facile à porter. Maintenant, si le Ministère de son côté, il dit "Bon là, on peut un petit peu lâcher", ça veut dire que ça complique un peu la tâche des DDE parce que maintenant sur l'aléa ils disent on peut encore discuter, alors qu'avant, on ne discutait pas, donc c'était déjà ça de gagner. Maintenant, il va peut-être falloir le discuter. Et, en plus, je pense que fondamentalement, ils sont convaincus qu'il ne faut pas le discuter avec les DDE. Donc, d'une part, ils sont convaincus qu'il ne faut pas, donc si on leur admet qu'il fallait le faire et, de deux, le fait de leur dire qu'il fallait le faire ça complique leurs tâches car ils seraient obligés de négocier et discuter sur des sujets sur lesquels ils n'avaient pas prévu de discuter, donc, en général, ils ne le font pas trop sur l'aléa. On est à peu près tous sur la même longueur d'onde en mettant un peu de côté cette histoire de circulaire de concertation on l'a fixé, ça ne se discute pas vraiment, ou si ça se discute, c'est vraiment à la marge. Donc, on est tous sur la même longueur d'onde, les enjeux aussi. Après, c'est la partie zonage, les règlements qui ne correspondent pas localement à ce qu'eux ils veulent faire, mais bon, ils ont tout notre soutien mais, si effectivement la DDE fait bien son travail c'est logique qu'elle puisse lâcher sur certains territoires au détriment d'autres. Et nous, on n'est pas braqué, dans le guide que l'on a pu réaliser pour la région, c'est clairement indiqué qu'au cas par cas il y a des dérogations aux grandes lignes de nos guides. Par contre, dans des situations très spécifiques où il n'y a pas d'autres solutions et comme on les a rédigés en collaboration avec eux, vous vous doutez bien qu'à côté on n'a pas mis des choses qui ne leur conviendraient pas. » (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)*

Les fonctionnaires d'Etat, avisés de la législation, semblent eux-mêmes pris en étau entre l'application théorique et empirique de la circulaire. En effet, ils évoquent les difficultés de la mise en pratique d'une concertation comme évoquée dans la législation. La doctrine locale n'envisage pas de négociations sur l'aléa, ni sur les cartes qui en découlent. Il semblerait qu'au sein des services d'Etat

<sup>289</sup> Une circulaire du 3 juillet 2007 (dite circulaire de Borloo), relative à la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les Plans de Préventions des Risques Naturels prévisibles (PPRN), émanant du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, définit un cadre d'échanges dans la procédure d'élaboration des Plans de Prévention des Risques.



un consensus se soit établi pour ne pas négocier sur certains éléments, avoir une politique plus restrictive pour pouvoir négocier ultérieurement avec les élus locaux.

Cette circulaire s'adresse principalement aux services instructeurs des PPRI/Sm. L'Etat doit s'engager « *dans la recherche d'une meilleure maîtrise collective du risque* ». Autrement dit, la gestion du risque n'est pas du seul ressort de l'Etat, mais ce dernier doit jouer dans cette gestion un rôle de plus en plus important.

La circulaire de concertation guide l'attitude à adopter pour les services de l'Etat, à savoir:

- « *Mieux associer les collectivités territoriales à la politique globale de prévention des risques naturels.*
- *Mieux consulter et concerter au cours de la procédure d'élaboration du PPRN* ».

De plus, la circulaire demande aux préfets de construire « *avec les collectivités concernées par le futur PPRN, en amont de la procédure, une stratégie locale de prévention se déclinant par la suite en outils opérationnels dont le PPRN pourra faire partie* ». Elle précise que cette stratégie locale repose sur un processus collectif de réflexion et de maturation, partagé entre acteurs et adapté aux contextes territoriaux et politiques.

Par cette législation, les services instructeurs de l'Etat deviennent des animateurs essentiels au niveau local. Mais, si les préfets restent totalement compétents pour la prescription, l'élaboration et l'approbation des PPRN, ils sont dorénavant invités à associer les communes et les établissements de coopération intercommunale compétents à leur élaboration. Ils doivent de plus replacer l'outil PPRN « *dans une démarche globale de prévention en lien avec l'aménagement des territoires* ».

La circulaire avance que « *la qualité de son contenu [du PPR] et la pertinence de ses orientations* » sont garanties par « *la participation de l'ensemble des acteurs* » et ce, dans le but « *d'appropriation du projet* ».

Elle précise que « *la loi du 30 juillet 2003<sup>290</sup> a identifié trois démarches de consultation :*

- *La "concertation"<sup>291</sup> avec la population tout au long de la procédure d'élaboration du projet.*
- *Les "consultations"<sup>292</sup> obligatoires avant l'enquête publique de certaines institutions sur le projet à mettre à l'enquête publique.*
- *L'enquête publique*» (Ledoux B., 2009).

### **3.3.1. Les démarches de participation des parties prenantes dans le processus d'élaboration du PPRI/Sm**

Les démarches de consultation et de concertation au cours de la procédure d'élaboration du PPRN semblent devenir une priorité dans cette nouvelle méthodologie souhaitée par l'Etat. « *Consultation, concertation, négociation : ces termes renvoient, tous les trois, aux processus de prise de décision collective, mais chacun désigne une situation, des objectifs et des processus différents* » (Touzard H.,

<sup>290</sup> Ainsi que son décret d'application du 4 janvier 2005 relatif aux Plans de Prévention des Risques Naturels.

<sup>291</sup> La circulaire retient comme définition de la concertation celle proposée par la Commission Nationale du Débat Public. Elle précise avec force que cette démarche de concertation, « à destination des citoyens » « est un des fondements de l'élaboration du PPRN ». Les modalités de cette concertation doivent être définies avec les collectivités territoriales et être précisées dans l'arrêté de prescription du PPRN. Elle doit être intégrée dans le déroulement du projet, notamment lors de l'étape de définition de « la stratégie locale de prévention et le projet de PPRN qui en est l'une des déclinaisons réglementaires.

<sup>292</sup> Là encore, la circulaire retient comme définition de la consultation celle donnée par la CNDP. Le préfet peut donc ne pas tenir compte de certains avis mais il devra motiver cette attitude.

2006). Bien qu'ayant un sens et une étymologie différente, nous assistons souvent à l'emploi d'un terme pour un autre, comme s'il y avait un certain flou dans la définition de ces termes et comme si les acteurs n'étaient pas toujours au clair concernant les processus impliqués par ces différentes situations. « *La confusion est fréquente dans le domaine de la vie politique : un ministre se félicite de la concertation mise en place à propos de l'élaboration de telle décision politique, alors que ses interlocuteurs, eux, sont fort mécontents car ils estiment qu'il s'est agi d'une simple consultation. Ou bien, lors de la préparation d'une réforme d'importance, le premier ministre parle de concertation, alors que les partenaires sociaux, eux, disent qu'ils ont négocié pied à pied* » (Touzard H., 2006).

Afin de comprendre au mieux les procédures administratives, il est essentiel de rechercher certaines définitions permettant de différencier les notions "information de la population", "consultation", "concertation" et "négociation" (cf. le Tableau 67, en page 363, ci-dessous).

**Tableau 67 : Quelques définitions de la littérature:  
L'information - La Consultation - La Concertation - La Négociation**

| Catégories             | Quelques définitions  |
|------------------------|---|
| <b>L'information</b>   | « L'information consiste à donner des éléments à la population concernée sur les projets à venir ou en cours. L'information doit être complète, claire et compréhensible par tous. Elle doit être sincère et objective vis à vis du public informé. Donner une information, c'est donner du pouvoir, ainsi informer quelqu'un c'est lui donner la possibilité d'agir. L'information est portée à la connaissance de la population à travers différents supports : bulletin d'information, brochure de présentation du projet, site Internet, articles de presse, réunions publiques, etc. » (Commission Nationale du Débat Public)  |
| <b>La Consultation</b> | <p>« La consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leurs opinions, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale. » (Commission Nationale du Débat Public)</p> <p>« L'objectif de la consultation est de recueillir, préalablement à une décision collective, les avis, opinions, attitudes d'un certain nombre d'acteurs. C'est donc une procédure que l'on met en place en amont de l'adoption d'un projet dont une rédaction provisoire existe déjà ou est en cours d'élaboration. La consultation consiste le plus souvent à faire s'exprimer séparément des acteurs, individuels ou représentants de collectifs, sur ce qu'ils pensent d'une situation, d'un projet. Les acteurs consultés peuvent s'exprimer par un vote ou être auditionnés oralement, mais ils ne participent pas en commun à la prise de décision. » (Touzard H., 2006)</p>  |
| <b>La Concertation</b> | <p>« Une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. » (Commission Nationale du Débat Public)</p> <p>La concertation est « un processus de dialogue dont le but est de parvenir à des propositions acceptées par toutes les parties impliquées, des orientations ou des projets » (Guihéneuf P.-Y., 2006)</p> <p>La concertation est un « dialogue horizontal entre les participants, dont l'objectif est la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble » (Beuret J.-E., 2006)</p> <p>« Se concerter : s'entendre pour agir de concert » (Le Robert)</p> <p>« L'objectif de la concertation est pour des acteurs, individuels ou collectifs, de trouver un accord, de résoudre ensemble un problème qui se pose à eux, de prendre ensemble une décision collective, ou de préparer une décision prise en final à un autre niveau. » (Touzard H., 2006)</p> |

| Catégories     | Quelques définitions  |
|----------------|---|
| La Négociation | « La négociation peut se définir comme une situation où des acteurs interdépendants cherchent par la discussion à mettre un terme à un différend, un conflit d'intérêt, ou même un conflit ouvert, en élaborant une solution acceptable par tous. A la différence de la concertation, le conflit est à la source de la négociation et le pouvoir des acteurs fait partie intégrante des processus en jeu dans l'élaboration d'une solution. Même s'ils ne sont pas radicalement opposés, les objectifs, les intérêts des uns et des autres sont très différents et ce sont ces différences qui créent le conflit. Les processus en jeu dans une négociation sont complexes car il y a place pour la compétition et la coopération. » (Touzard H., 2006) |
|                | « Le mot négociation vient de "negotiatio", commerce. Initialement donc, il désignait les différents entretiens qui jalonnent la vie commerciale et ont pour but de dégager des accords, qu'il s'agisse d'accords d'achat/vente ou de troc par exemple. Progressivement, le terme a pris une seconde signification. Il a été associé à la notion de conflit. La négociation a alors été appréhendée comme un mode de résolution des conflits, comme une des alternatives possibles à l'usage de la force, à l'instar de la médiation ou de l'arbitrage. » (Macquin, A., 2000)   |

Différentes acceptions de la "concertation" peuvent être trouvées dans la littérature ou en interrogeant les acteurs locaux qui énoncent aussi leurs propres définitions.

« [...] les circulaires, notamment les circulaires récentes de Borloo, ne voient pas tout à fait de la même manière "concertation". On appelle "association" le travail avec les élus et "concertation" avec le grand public, mais concrètement, sur le terrain, on se rend bien compte qu'on a un gros travail d'"association", c'est-à-dire de concertation avec les élus, enfin moi je trouve bien poussé, apprécié, on y prend le temps qu'il faut, on essaie de bien axer le travail, sur quels enjeux ? Qu'est-ce qu'on veut ? Qu'est-ce qu'on ne veut pas ? Qu'est-ce qu'on peut accepter ? Qu'est-ce qu'on ne peut pas accepter ? Qui fait le PPR ? C'est quand même quelque chose qui ne sort pas d'un moule mais qui a été adapté. Alors qu'avec le grand public, on a toutes les peines du monde, même avec les associations, c'est pareil, associations ou grand public je veux dire. » (Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

« Concerter, ça veut dire que l'on essaye de se mettre à peu près d'accord, mais en respectant, ce n'est pas évident. Concerter, on va dire que l'on va essayer de trouver une solution commune qui convient aux deux et pour qu'elle convienne aux deux il faut qu'elle rentre dans les règles que chacun s'est fixées. Négocier, ça veut dire que, la nuance est fine, on est prêt à avoir une solution commune mais quitte à lâcher un peu par rapport aux règles que l'on s'était fixées. On va dire que "concerter", on s'est mis d'accord et que l'on est tous les deux contents, "négocier" on s'est mis d'accord mais moi, au fond de moi, je me dis quand même qu'on a lâché des choses que l'on n'aurait pas du lâcher. Concerter, c'est plus doux, c'est pour dire que ça c'est fait d'un commun accord, négocier c'est que ça a plus été la bataille parce qu'on ne voulait pas lâcher et que l'on a finalement lâché alors qu'on n'avait pas prévu de lâcher. » (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)

Pour Guihéneuf P.-Y. (2006), l'objectif de la concertation est de rechercher un accord entre les participants en vue d'une prise de décision<sup>293</sup> (Barret P., 2003) ultérieure, et non pas seulement d'échanger des informations ou des arguments, ce qui distingue la concertation du débat. Pour

<sup>293</sup> Barret P. inscrit sans équivoque la concertation dans le processus décisionnel.

Mermet L. (1998), l'objectif de la concertation est d'adapter les décisions aux besoins des acteurs en tentant d'ajuster les intérêts de chacun, même si la décision reste finalement au maître d'ouvrage ou à l'administration. Pour ces différents auteurs, la concertation a pour finalité de construire des accords entre les participants (ou parties prenantes) ou au moins d'inciter à l'harmonisation de leurs projets.

En opposition, le partage du pouvoir de décision entre les participants n'est pas toujours obligatoire et la décision n'est pas le dessein premier de la concertation (Beuret J.-E., 2006) Ainsi, l'objectif de la concertation ne réside pas dans la construction d'un consensus (Guérin M., 2005), mais avant tout dans l'intérêt de construire ensemble des objets communs<sup>294</sup>.

Néanmoins, la définition de la concertation introduite dans la circulaire ministérielle<sup>295</sup> est celle instaurée par la Commission Nationale du Débat Public<sup>296</sup>, stipulant qu'« *une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables* ».

La problématique de la concertation dans le but d'améliorer la procédure de PPRI/Sm est abordée par des auteurs tels que Ledoux B. (2009) ou Decrop G. (1995), sachant que selon eux « *il n'est pas facile de trancher la question "Jusqu'où le PPR est-il en adéquation avec le territoire local ?". Les réponses sont nuancées, voire même parfois diamétralement opposées et les chercheurs les plus critiques restent assez vagues sur la façon dont le PPR devrait évoluer pour améliorer la gestion territoriale du risque. Les chercheurs qui abordaient ces questions sous l'angle des "scènes locales du risque" étaient plus explicites sur la critique du PPR et ses besoins d'évolution. G. Decrop a été pionnière dans cette analyse, et l'un des apports importants de ses travaux réside dans la réflexion poussée sur le rôle de l'expert dans les processus de gestion des risques naturels, réflexion peu poursuivie par la suite. L'autre thème central des réflexions sur les scènes locales du risque était celui de la concertation. Constat a été fait que la volonté du niveau central de faire découler le zonage du risque de la confrontation entre l'aléa et "la dimension sociale" n'aboutit pas. La solution pour en sortir, plus ou moins implicitement suggérée par quelques chercheurs, réside dans l'option de faire du zonage du risque l'objet d'une négociation sociale. Finalement, la critique de la définition du risque (aléa x vulnérabilité) suggère que l'exercice tenté par les services de l'Etat est impossible, parce qu'inscrit dans un cadre réglementaire* » (Ledoux B., 2009).

Ainsi, Ledoux B. (2009) présente l'aspect essentiel de la concertation dans la procédure. Néanmoins, lorsque nous analysons les aspects pragmatiques de cette démarche, une aporie entre la théorie et la pratique est notable.

En effet, l'analyse de la procédure d'élaboration du PPRI (cf. l'Annexe 17, en page 481), rédigée par les services de l'Etat, nous indique que la "concertation avec la population" s'effectue sur les trois

<sup>294</sup> Par exemple, la position explicitée par le groupe de travail Manon du Commissariat général du Plan définit la concertation selon que : « *A notre sens, une concertation pertinente ne peut avoir d'autres objectifs qu'ouvrir un débat sur l'opportunité de la décision [...], identifier la totalité des choix envisageables [...], cerner les points d'accord et de désaccord entre les parties [...], permettre un choix mieux éclairé et tenir compte, dans les modalités d'application, d'intérêts ou de suggestions dont la prise en compte ne remet pas en cause l'essentiel* » (Guérin M., 2005)

<sup>295</sup> Circulaire du 3 juillet 2007, relative à la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN).

<sup>296</sup> Commission Nationale du Débat Public, « Autres formes de participation du public », consulté le 20 août 2010 [www.debatpublic.fr/notions\\_generales/information.html](http://www.debatpublic.fr/notions_generales/information.html)

phases d'élaboration<sup>297</sup>. Or, l'analyse de la Figure 30 (en page 294), procédure mise en place sur le terrain, nous indique que l'enquête publique et la consultation des maires sont effectuées en fin de processus. Cette dernière version du déroulement de la procédure d'élaboration du PPRI/Sm est celle qui nous semble la plus proche de l'observation effectuée sur le terrain de recherche par notre expérience de recherche-action et par les propos recueillis lors des entretiens semi-directifs. Cette contradiction entre les documents officiels et ce qui s'est réellement déroulé mitige la confiance que peuvent éprouver les parties prenantes vis-à-vis de la transparence de la procédure.

Des études menées sur la prise de décision dans les domaines à risques<sup>298</sup> font référence à la confiance des parties prenantes (AEN-OCDE, 2005)<sup>299</sup>. Le concept de confiance implique le fait de risquer quelque chose dans l'espoir d'un profit (Golembiewski R.T., Mc Conkie M., 1975 ; Baird A., St-Amand R., 1995). La confiance sociale est « *une relation entre des individus d'un même groupe, émergent ou déjà existant. Elle apparaît lorsque des individus sont dépendants de personnes de confiance pour réaliser des projets importants mais à risque pour eux-mêmes* » (Dubreuil G.H., 2000), cette définition est reprise dans les risques par le programme TRUSTNET<sup>300</sup>.

Dans une étude sur les positions du public à l'égard des sources d'information sur la gestion des déchets nucléaires, Petts J. (1998) a trouvé « *quatre dimensions principales de la confiance : l'ouverture, l'objectivité, la bienveillance, et la compétence. Son travail de recherche a également révélé que les dimensions de la confiance peuvent varier en fonction des risques, ou en fonction des groupes et des individus autour d'une même problématique. Cela entraîne des implications significatives pour le processus de gestion des risques* » (Petts J., 1998). Ces dimensions sont regroupées en deux lorsque nous évoquons la confiance dans les institutions avec « *d'une part un composant affectif (qui comporte des caractéristiques telles que l'ouverture, le sérieux, l'intégrité, la crédibilité, l'équité et la bienveillance) ; d'autre part, une institutionnelle* » (Metlay D., 1999).

Ces recherches soulignent l'importance, pour les parties prenantes, de la confiance dans le concept et les programmes de gestion, ainsi que dans « *les institutions décisionnaires et celles chargées de la mise en œuvre des projets, comme facteurs clefs de l'acceptation par le public* » (AEN-OCDE, 2005)<sup>301</sup>. De plus, elles montrent également que « *le fait d'être de plus en plus familiarisé avec les technologies et les institutions de gestion* » est essentiel pour renforcer la confiance. « *La familiarisation et le contrôle peuvent être obtenus grâce à des processus d'implication du public et d'apprentissage collectif* ».

<sup>297</sup> Les phases d'élaboration du dossier, de procédure administrative et d'application du PPR.

<sup>298</sup> Notamment sur les déchets nucléaires, par l'Agence pour l'Energie Nucléaire l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

<sup>299</sup> Agence pour l'Energie Nucléaire, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2005), « La prise de décision par étapes dans la gestion à long terme des déchets radioactifs - Expérience, résultats et principes directeurs », OCDE NEA N° 6039.

<sup>300</sup> « Le réseau TRUSTNET a été créé en 1996 et financé par la Commission européenne. L'un de ses objectifs principaux est d'analyser les processus de négociation sociale des risques. Ce réseau européen et pluridisciplinaire a pour vocation de contribuer à la qualité des processus décisionnels liés à la gouvernance des activités à risque. Le projet de recherche TRUSTNET-IN-ACTION, élaboré et accepté pour le 6ème PCRD de la Commission européenne, a pour but de fédérer diverses initiatives nationales indépendantes portant sur l'analyse des avantages et limites des schémas actuels de gouvernance. Les finalités pratiques de ces travaux de recherche sont la capitalisation du retour d'expérience accumulé au sein du consortium de spécialistes, voire la proposition de nouveaux concepts qui permettraient de fédérer et d'harmoniser les pratiques. » [www.trustnetinaction.com/article.php?id\\_article=78](http://www.trustnetinaction.com/article.php?id_article=78)

<sup>301</sup> Agence pour l'Energie Nucléaire, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2005), « La prise de décision par étapes dans la gestion à long terme des déchets radioactifs - Expérience, résultats et principes directeurs », OCDE NEA N° 6039.

Ces processus sont largement facilités par une approche par étapes qui laisse suffisamment de temps pour développer, grâce au débat, des discours qui soient à la fois recevables et justes<sup>302</sup> (Webler T., 1995).

Le domaine de la gestion des risques est soumis à cette notion de confiance, dépendante du processus mis en place et des parties prenantes intervenant. Le processus de prise de décision est influencé par la relation inter-acteurs et par le sentiment de confiance éprouvé par les intervenants. Dans les domaines à risques, l'Agence pour l'Energie Nucléaire met en évidence la nécessité de l'intégration stratégique, dans le processus de prise de décision, de nouveaux éléments pouvant être conçus pour limiter la dépendance à l'égard de la relation de confiance.

« Ces éléments comprennent :

- une intégration des populations locales concernées dans la prise de décision afin qu'elles puissent obtenir plus de contrôle ; et/ou
- un découpage des décisions les plus importantes en plusieurs petites étapes, donnant l'occasion d'un retour d'information après chaque étape et permettant au public concerné d'arrêter la procédure si celui-ci perd confiance dans ses personnes de confiance » (AEN-OCDE, 2005)<sup>303</sup>.

La valorisation des informations et connaissances issues des savoirs vernaculaires et administratifs, ainsi que l'intégration des parties prenantes (population, associations, autres parties prenantes) sont donc essentielles dans le processus de prise de décision en gestion des risques.

En ce qui concerne la valorisation des savoirs "vernaculaires" et "administratifs", celle-ci devrait intervenir dès l'initiation de la procédure d'élaboration du PPRI/Sm. Aussi, dès le début du recueil des données, informations et connaissances, une procédure de recueil et de formalisation des informations et des connaissances issues du terrain pourrait être mise en œuvre. L'infiltration du terrain, par les agents instructeurs ou les agents mandatés par les services de l'Etat, est essentielle. La connaissance du territoire et sa formalisation semblent primordiales pour le bon déroulement du processus. Les habitants et les décideurs du territoire doivent s'impliquer et être informés de l'avancée du processus. L'itération de la procédure, par des retours d'informations, est fondamentale.

Nous soulignons par ailleurs l'importance d'associer les connaissances scientifiques expertes indépendantes. En effet, la confiance en la légitimité des scientifiques (expérience de Milgram S.)<sup>304</sup> a été démontrée à plusieurs reprises. Dans le cas de la gestion des risques, une étude sur la façon dont la population perçoit les scientifiques et leurs connaissances en matière de risques, pourrait être menée, et ce, afin d'évaluer le degré de légitimité qui leur est accordé. Sans être dans l'agent "agentique"<sup>305</sup> de Milgram S., la population pourrait être un « agent exécutif d'une volonté

<sup>302</sup> S'appuyant sur les travaux d'Habermas (1971), Webler T. (1995, p. 58) définit la compétence dans les discours comme la « construction des conceptions et des assentiments les meilleurs dans la mesure de ce qui est raisonnablement connaissable à ce moment précis », tandis que « les conditions pour l'équité impliquent que toutes les personnes se sentant potentiellement affectées doivent avoir les mêmes possibilités de participer au discours, d'exposer la validité d'une demande, de contester la validité des demandes des autres participants, et d'influencer les décisions sur la manière de décider lorsqu'il n'y a pas de consensus. » (Agence pour l'Energie Nucléaire, Organisation de Coopération et de Développement Economiques, 2005)

<sup>303</sup> Agence pour l'Energie Nucléaire, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2005), « La prise de décision par étapes dans la gestion à long terme des déchets radioactifs - Expérience, résultats et principes directeurs », OCDE NEA N° 6039.

<sup>304</sup> Le psychologue américain Milgram Stanley réalise, entre 1960 et 1963, une expérience cherchant à évaluer le degré d'obéissance d'un individu devant une autorité qu'il juge légitime, et à analyser le processus de soumission à l'autorité, notamment quand cette dernière induit des actions qui posent des problèmes de conscience au sujet. Ainsi, il montre l'obéissance des sujets à une autorité qu'ils estiment légitime.

<sup>305</sup> L'individu n'est plus autonome.

*étrangère* » (Slater M. et al., 2006) grâce à la légitimité de la connaissance transmise pouvant influencer sur la décision finale.

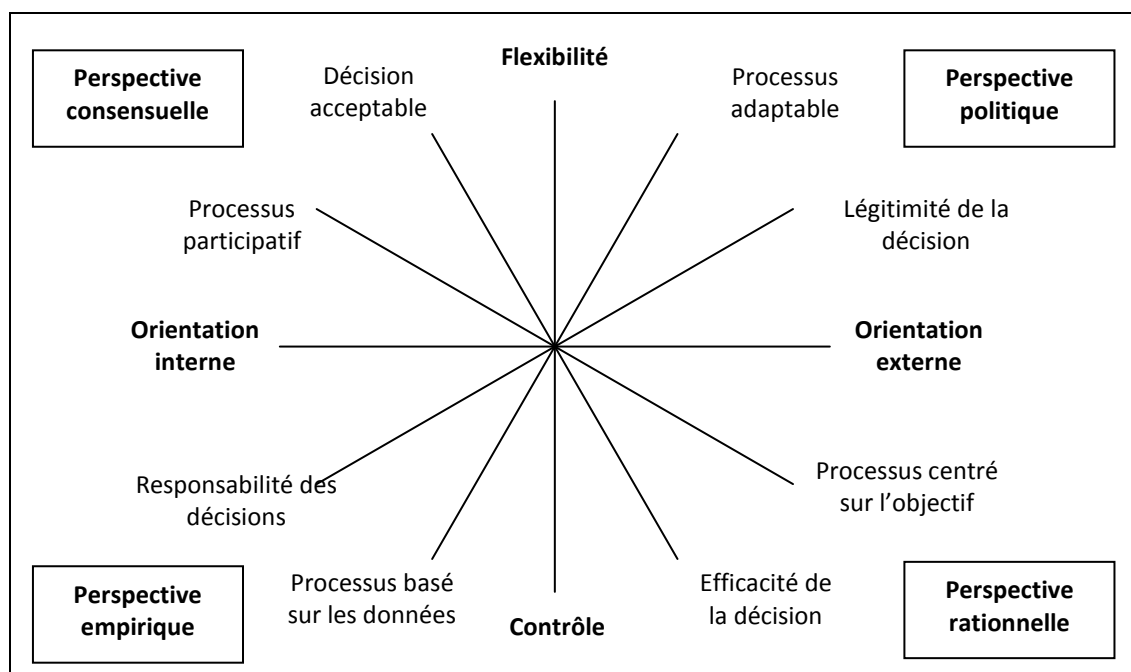
### 3.3.2. Propositions d'intégration des parties prenantes au processus d'élaboration du PPRI/Sm

En ce qui concerne le processus de prise de décision, l'aspect itératif entre les étapes de progression du document PPRI/Sm doit être impulsé entre les parties prenantes du projet. Notre proposition tient en l'introduction d'une démarche de retour d'informations entre le processus et les parties prenantes sur plusieurs sous-étapes du processus. L'objectif de cette procédure serait d'aboutir à une prise de décision de « *perspective consensuelle* » (Quinn R.E., Rohrbaugh J.W., 1983).

Quinn R.E. et Rohrbaugh J.W. sont les initiateurs de l'approche dite « *des valeurs contradictoires* ». Un schéma conceptuel, qui aide à clarifier les concessions inhérentes à tout processus de prise de décision et qui s'applique à l'analyse organisationnelle, s'appuie sur les tensions qui existent entre les valeurs et les principes sociaux en contradiction concernant les résultats des décisions et les processus décisionnels eux-mêmes. La théorie des valeurs contradictoires définit huit critères (cf. la Figure 34, en page 368, ci-dessous) pour le processus décisionnel et ses résultats qui sont jusqu'à un certain point en contradiction. Nous y visualisons :

- processus adaptable - décision légitime
- processus centré sur l'objectif - décision efficace
- processus basé sur les données - décision responsable
- processus participatif - décision acceptable (Quinn R.E., Rohrbaugh J.W., 1983).

Figure 34 : Schéma pour la théorie des valeurs contradictoires



Source : adaptée de Quinn R.E., Rohrbaugh J.W., 1983, dans AEN-OCDE, 2005.



Selon cette théorie, il semble impossible « *de répondre simultanément à toutes les valeurs souhaitables dans un processus de décision idéalisé, car celles-ci peuvent être contradictoires. Cependant, dans une société fortement démocratique, tous les critères devraient être pris en compte, au moins partiellement* » (AEN-OCDE, 2005)<sup>306</sup>, ce qui rend difficile le processus décisionnel dans la gestion des risques.

*« Quand on est en concertation avec les communes, l'exercice c'est plutôt de voir dans quelle mesure on a une marge d'appréciation et quels sont les vrais enjeux de la commune. [...] c'est là que l'on a un travail d'élaboration en concertation qui doit être fin parce qu'il ne faut pas arriver au blocage mais il ne faut pas arriver au laxisme non plus. »* (Responsable de l'unité risques, DDE de l'Hérault, 2009)

La complexité de l'environnement de la gestion des risques nous laisse entrevoir la difficulté de trouver une solution optimale à la résolution des modes de participation des parties prenantes. Aucune approche ne sera pleinement satisfaisante. Néanmoins, fort de quelques propositions, nous envisageons un processus d'élaboration du PPRI/Sm modifié. Ainsi, une méthode participative permettrait l'implication dès le début des acteurs locaux, avec pour objectif l'acceptation publique de la démarche, l'intégration d'un maximum d'informations et de connaissances issues du territoire local, tout en tenant compte des intérêts et des enjeux de chaque acteur.

*« Mais, concerter c'est une obligation de toute façon, parce que peut-être, qu'aussi, il faut être honnête, et peut-être que des fois aussi, même la DDE ou la DDA, on est trop dur et que les élus ont d'autres préoccupations. Il faut aussi se mettre à la place des élus et imaginer qu'ils ont des préoccupations d'élus de développement urbain et que ce n'est pas que pour embêter l'Etat ou pas que pour faire n'importe quoi. C'est-à-dire qu'ils connaissent bien leur territoire, ils ont aussi une vision locale et peut-être qu'il y a des choses qui n'ont pas été vues par la DDE au moins sur l'élaboration des documents. Enfin, je veux dire que ça peut être en toute honnêteté qu'ils demandent de faire quelques modifications au document. Après, si c'est de la mauvaise foi et que c'est pour que des territoires qui étaient en risque fort ne le soient plus, mais il faut étudier la question et voir si c'est justifié ou pas, mais il ne faut pas non plus être braqué contre les élus. »* (Chargé de prévention des risques naturels, DIREN Languedoc-Roussillon, 2009)

Afin de visualiser le processus actuel d'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau, nous formalisons les étapes réalisées, les étapes en cours de réalisation et les étapes prévisionnelles dans un synoptique (cf. la Figure 35, en page 370). La complexité du processus et les étapes imbriquées impliquent une réflexion quant à la méthodologie que nous utilisons pour retranscrire de manière lisible l'ensemble de cette démarche. Pour l'élaboration de ce schéma, nous nous sommes appuyés sur la littérature développée par les sciences "dures" sur l'U.M.L. « Unified Modeling Language »<sup>307</sup>. Cette méthode est un standard international<sup>308</sup> élaboré après de nombreux retours d'expériences. Cet outil de conceptualisation s'appuie sur une méthode graphique visuelle et communicante ayant des standards compris par l'ensemble des professions. Elle définit des modèles, entre autres, selon les objectifs et les processus, l'organisation et les ressources, le workflow et les systèmes d'informations. Aussi, nous réalisons les figures sur le processus d'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau (cf. la Figure 35, en page 370, ci-dessous) et sur notre proposition de processus d'élaboration du PPRI/Sm à l'aide de ce langage (cf. la Figure 36, en page 371, ci-dessous).

<sup>306</sup> Agence pour l'Energie Nucléaire, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2005), « La prise de décision par étapes dans la gestion à long terme des déchets radioactifs - Expérience, résultats et principes directeurs », OCDE NEA N° 6039.

<sup>307</sup> Coach-Is (2005), « Standard : Modéliser les processus avec UML », [www.coachis.fr/management-qualite/id16.htm](http://www.coachis.fr/management-qualite/id16.htm).

<sup>308</sup> OMG (2010), « Unified Modeling Language », [www.omg.org/spec/UML/](http://www.omg.org/spec/UML/)

Chapitre 3 : La mise en œuvre d'une concertation aménagée dans la gestion des risques

Figure 35 : Processus actuel d'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau

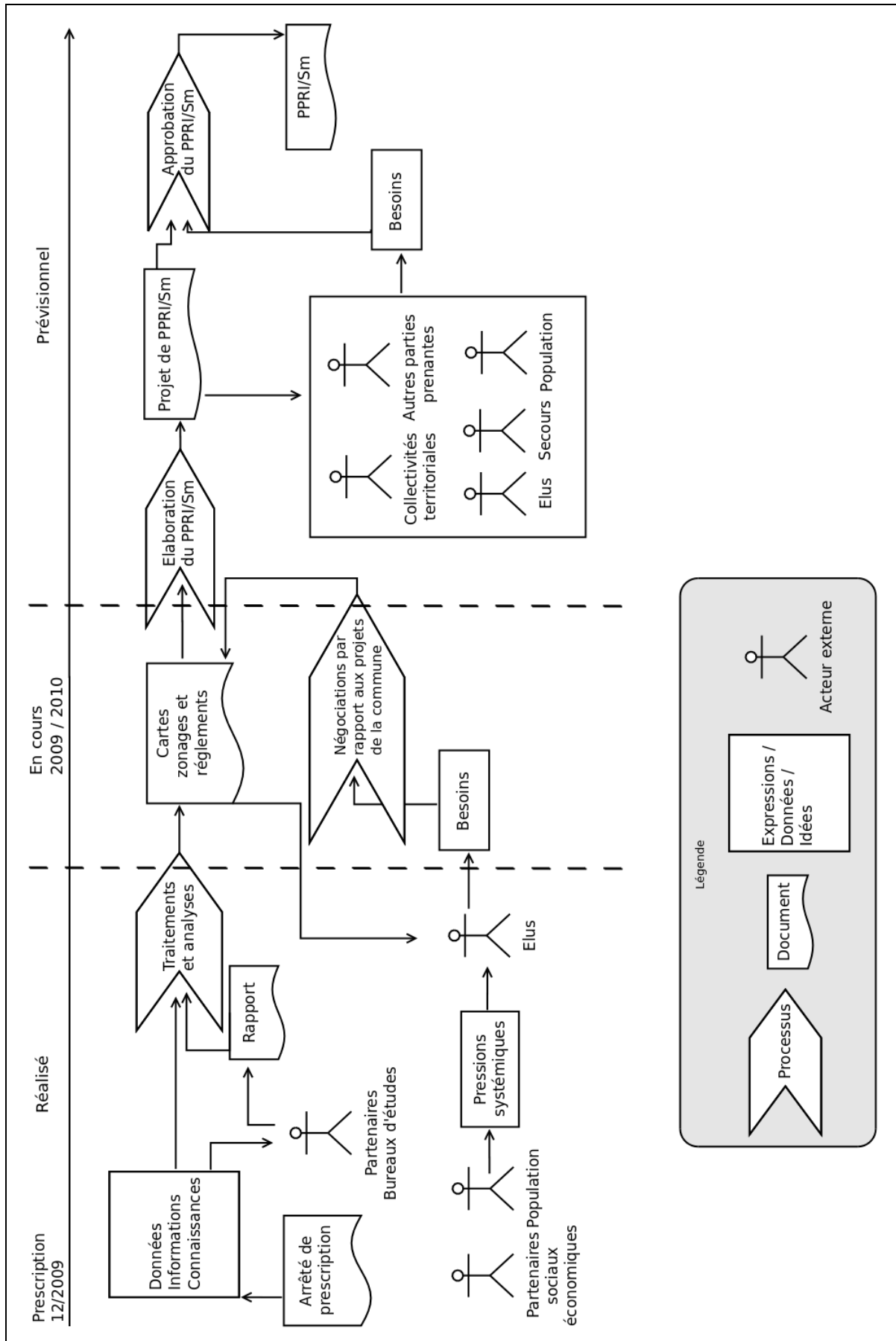
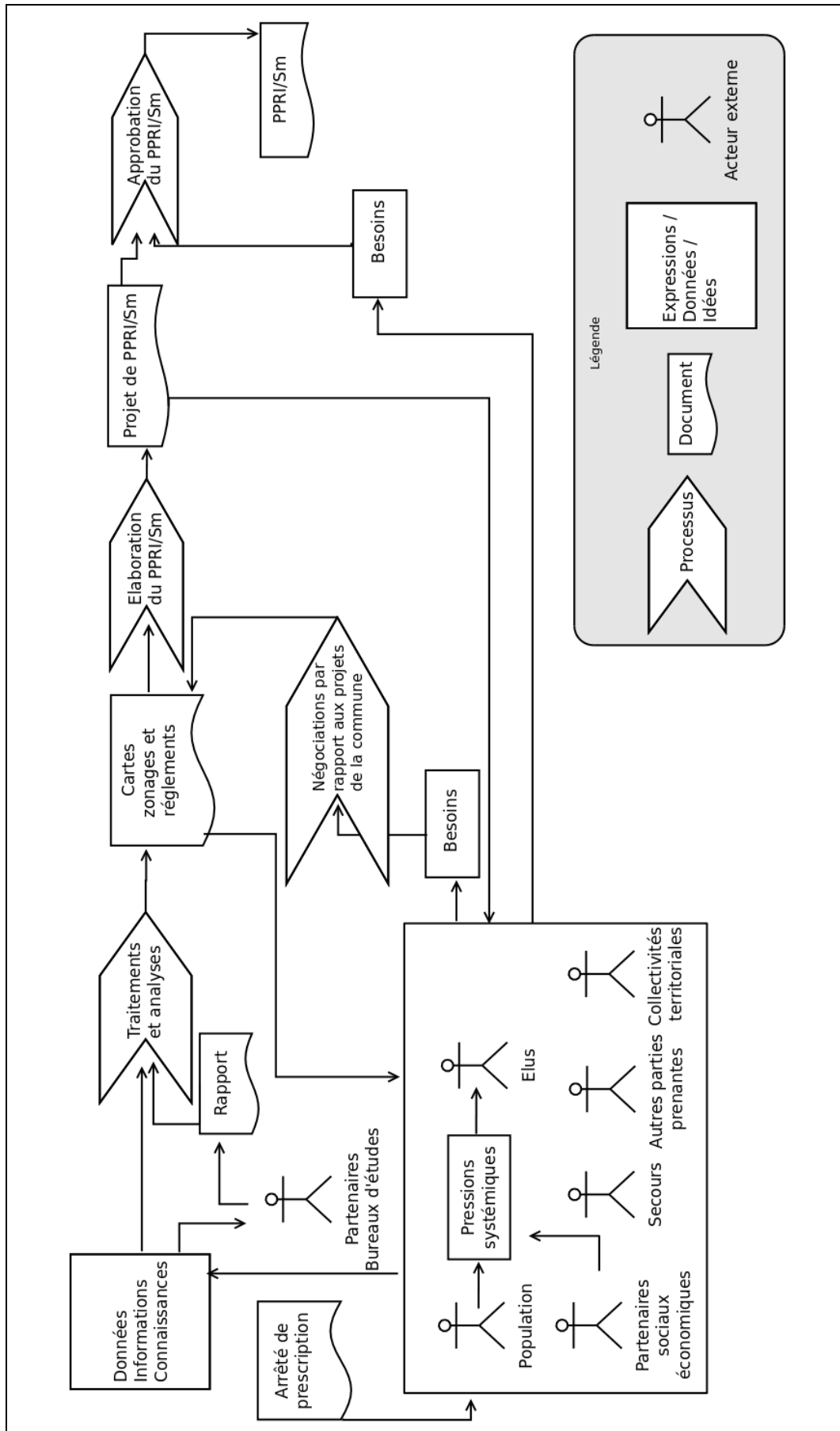


Figure 36 : Proposition d'un processus d'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau



Dans notre proposition de modifications du processus d'élaboration du PPRI/Sm, nous mobilisons l'outil des "conférences de consensus" qui nous semblent présenter une piste de recherche prometteuse, afin d'aider le manager du risque des services de l'Etat à élaborer un document plus adapté au territoire et à ses occupants. Initiées au Danemark dans les années 1980, les "conférences de consensus" (ou "conférences de citoyens") sont des dispositifs apparus au cours des dernières années pour répondre au défi démocratique posé par l'évolution des sciences et des technologies. *« En témoigne leur adoption par un nombre croissant de pays, en Europe et ailleurs, sous des noms divers : conférences de citoyens, publiforums, panel délibératifs de citoyens, etc. »* (Petitjean O., 2003).

Les conférences de consensus sont des dispositifs participatifs ayant pour objectif de permettre l'expression d'un panel de citoyens "profanes" en les plaçant au centre d'un processus d'évaluation d'un choix de politique scientifique ou technologique aux conséquences sociales incertaines ou controversées (Petitjean O., 2008). L'engagement actif dans le dialogue public<sup>309</sup> de profanes, d'experts et de représentants de groupes d'intérêts, *« permet que les sujets considérés soient évalués au-delà d'un contexte purement scientifique, jusqu'à inclure des considérations économiques, légales, éthiques, etc. »* (Petitjean O., 2008).

La procédure d'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau ne s'inspire pas de ce concept. En effet, les fonctionnaires d'Etat semblent appréhender les contacts avec les citoyens ou les élus, peut être par crainte de soulever trop de controverses. Or, les conférences de consensus pourraient être une bonne méthode pour induire des solutions et des analyses de la situation différentes de celles réalisées par les experts et les érudits en la matière (Etats généraux de l'écologie politique, 2000)<sup>310</sup>. Associer les parties prenantes de provenances diverses, permet d'avoir des échanges enrichis d'expériences variées comme le souligne Calame M. : *« la bonne analyse d'un problème politique est d'abord basée sur une bonne connaissance de l'ensemble des enjeux, des perceptions et des points de vues des parties, lesquelles ne sont pas toujours connues des experts car ceux-ci sont souvent issus d'un milieu restreint (quand ils ne sont pas juges et parties !) dont l'angle d'attaque du problème est restreint : en d'autres termes le problème n'est pas la qualité de la réponse qu'ils apportent mais la manière tronquée dont ils posent et formulent la question. Or, quelle meilleure méthode existe-t-il pour faire l'inventaire des points de vue que d'avoir justement des citoyens "ordinaires" qui peuvent se faire l'écho de voix et de préoccupations souvent ignorées ou négligées par les "experts" ? »* (Calame M., 2000).

Par ailleurs, l'application des conférences de consensus s'adapte à l'évolution du contexte. Ainsi avec l'émergence de thèmes comme celui du réchauffement climatique, nous observons *« un déplacement dans l'usage des conférences de consensus, qui commencent à se situer plus en amont et peuvent servir à déterminer, par exemple, des priorités sociales de recherche »* (Petitjean O., 2003).

<sup>309</sup> « Les conférences proprement dites consistent en un dialogue public organisé sur plusieurs jours entre le panel de profanes et divers experts, suite à quoi les citoyens se retirent pour rédiger un avis et des recommandations, destinés à être largement diffusés auprès des décideurs, mais aussi du grand public. Ce dialogue public est précédé d'une longue période de préparation avec le panel des citoyens, qui est formé sur les tenants et les aboutissants du problème débattu, et amené à formuler ses propres questions et priorités. » (Petitjean O., 2008)

<sup>310</sup> Etats généraux de l'écologie politique (2000), « Journées d'alliance pour un monde responsable et solidaire - Chantier "Renouveau du politique" », Fiches d'expérience Participative, mai 2000.

Cette démarche participative pourrait être envisagée par les décideurs publics comme un outil dans la construction du PPRI/Sm ; en effet, l'implication de l'ensemble des parties prenantes permettrait une réflexion et une prise de décision collégiales quant à l'avenir territorial et à la prise en compte du risque.

La complexité persiste sur l'objet "risque". En effet, l'absence du "risque" en tant qu'entité aux débats implique le besoin de traduction du dire du "risque". La notion de "traduction" est développée par Callon M. (1986) lors de ses travaux menés sur la domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieux. Lors d'une controverse socio-technique, Callon M. prend en compte dans son analyse, au-delà des humains, les "non-humains" ("actants") et les discours. Les entités "actantes" sont alors considérées comme des participants au processus et les chaînes de traductions vont permettre aux acteurs de devenir leurs portes paroles.

Pour en revenir à ce qui nous occupe, l'entité "risque" est un acteur "non-humain". Or, lors des débats, les décideurs locaux doivent réintroduire le fonctionnement du phénomène physique du risque en tant qu'acteur du processus décisionnel. Le risque peut-il être apprivoisé en tant qu'objet ? Doit-il être perçu comme un "actant" ayant une légitimité d'action dans le processus ? Comment doit être appréhendée l'entité "risque" ?

Nous avons abordé le dire du risque, comme source d'information transmise par les services de l'Etat, mais n'existe-t-il pas plusieurs "dires du risque" ? Selon la source qui rapporte ce dire du risque, quelles perceptions pouvons-nous en avoir ?

Les incertitudes des situations et les controverses entre les savoirs "experts" et "profanes" amènent les chercheurs à proposer des solutions de prise en compte des perceptions empiriques et des connaissances théoriques. Les "*forums hybrides*" (Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001), constitués d'espaces composites associant savants, experts, professionnels de la politique et citoyens, autour de controverses socio-techniques semblent préconiser une participation de l'ensemble des parties prenantes à la décision finale.

En conclusion, le processus de décision est un point clef dans l'élaboration d'un PPRI/Sm. Nous avons donc proposé dans cette partie une méthodologie émergente appliquée au processus étudié. Ainsi, l'intégration d'une démarche itérative théorie/terrain dès le début de la procédure permettrait un travail collaboratif ayant pour objectif la réussite du projet. Par ailleurs, nous proposons que ces itérations se réalisent dans le cadre de conférences de consensus avec la présence de l'objet "risque", représenté par une entité scientifique experte.



## **Conclusion du chapitre 3 : La mise en œuvre d'une concertation aménagée dans la gestion des risques**

La gestion des risques, au travers de la mise en œuvre d'un document de PPRI/Sm, est source de confrontations entre les parties prenantes.

Pour comprendre les complexités de cette procédure, nous avons analysé les difficultés citées par chaque acteur local.

Tout d'abord, la divergence et la dispersion des informations semblent être des obstacles à l'élaboration de cette procédure. De nombreux acteurs travaillent sur les risques et ont beaucoup d'informations en leur possession. Nous soulignons que chacun travaille de son côté sans réelle cohésion. Les décideurs locaux semblent avoir besoin d'une information synthétisée et transmise de manière claire et compréhensible. Malgré des discussions entre décideurs publics, ce problème n'est pas résolu et la dispersion des sources d'informations augmente la complexité de la mise en œuvre.

Une structuration de la connaissance faciliterait la compréhension globale du phénomène et l'acceptabilité du PPRI/Sm. De plus, elle résoudrait les défaillances de communication et les difficultés de collaboration, perçues à ce jour comme une entrave au déroulement inter-acteurs de la procédure. En effet, les jeux d'acteurs sont eux aussi perçus comme des entraves à l'élaboration d'un document réglementaire sur ce territoire.

Au vu de ces difficultés, nous avons cherché des éléments communs aux parties prenantes qui contribueraient à leur entente et leur cohésion.

Ainsi, nous avons identifié trois facteurs communs, qui sont, la structure d'échange pour les différents acteurs, la centralisation des informations pour un consensus, et la formalisation de l'expérience locale. La dispersion des responsabilités et des connaissances semble être au centre des préoccupations des décideurs. De plus, l'intégration et la formalisation des savoirs "vernaculaires" et "administratifs" pourraient apporter un gain non négligeable.

Nous analysons, par ailleurs, les difficultés d'élaboration du PPRI/Sm sur un territoire global impliquant une multitude de sous-territoires dirigés par des acteurs différents et ayant des prérogatives diverses. L'imbrication des notions de "compétition" et de "coopération", nous amène à envisager la possibilité d'une stratégie de "co-opétition" territoriale dans la gestion des risques. Cette approche nous permet de visualiser les jeux territoriaux envisagés, lors de la procédure de négociation amorcée par les services de l'Etat.

Enfin, nous avons abordé la notion de "concertation" dans cette démarche. Représentée dans les procédures de l'Etat comme un élément majeur, nous constatons qu'au niveau pragmatique, sa mise en œuvre présente des lacunes. Pour autant, la littérature apporte des éléments valorisant cette stratégie qui pourrait s'avérer d'un intérêt et d'une richesse incontestables pour l'acceptation par les acteurs locaux de la réalisation d'un PPRI/Sm.

Ainsi, nous proposons un mode de participation par concertation itérative, tout au long de la procédure de PPRI/Sm, afin d'associer à la démarche l'ensemble des parties prenantes.

Les "conférences de consensus" peuvent être envisagées comme une ouverture vers une solution consensuelle permettant à chaque acteur local de s'exprimer.



## Synthèse de la Partie 3 : L'organisation territoriale et les jeux d'acteurs

Les éléments de la littérature scientifique et technique montrent les difficultés rencontrées par les sciences pour élaborer un modèle de gestion des risques indiscutable. L'incertitude de la modélisation scientifique du risque met en doute les conclusions des études et ouvre la possibilité de la négociation.

En effet, les élus locaux remettent en cause les critères choisis, les outils utilisés et la méthodologie exercée par l'Etat.

Les services de l'Etat sont porteurs du message contraignant délivré par leurs analyses du terrain. Les élus locaux sont, eux, confrontés aux conséquences de cette cartographie sur leur territoire et sur leur politique d'aménagement. Ils subissent la retranscription sur leur commune des résultats des études menées, présentant souvent un décalage, entre le vécu du risque et les préoccupations de l'Etat de prendre en compte celui-ci.

L'Etat, après avoir rendu un travail "pseudo-scientifique", attend de connaître les réactions des communes impactées pour adapter le document. La négociation et les discussions ne portent plus sur le risque mais sur les contraintes qu'impose le risque sur le territoire. La focalisation se fait, sur les considérations politiques des projets territoriaux, et sur les enjeux de chaque partie prenante. Mais l'Etat est-il réellement prêt à négocier ? Les arguments majeurs de chaque acteur sont divergents et nous sommes loin de la prise en compte du risque lorsque l'essentiel est de déclasser un terrain inondable afin d'y réaliser un projet urbain.

Le fait de scinder dans la réalité la procédure en deux temps, et de ne pas y intégrer la population ou les autres parties prenantes dès le début, n'est-ce pas une stratégie étatique pour ne pas être influencé ou invalidé par leurs pressions ?

D'autre part, alors que le consensus scientifique établit la pertinence des études au niveau du bassin versant et insiste sur l'importance de prendre en compte ce territoire pour les stratégies futures de gestion intégrée, nous assistons dans un premier temps à une réalisation du PPRI/Sm par bassin versant, puis à une négociation commune par commune. La modification du territoire d'analyse n'est-il pas un signe de faiblesse vis-à-vis des parties prenantes ?

Dans l'idéal, l'inclusion de la dynamique du territoire, et de l'aménagement souhaité par les décideurs locaux, permettrait de valoriser un territoire dans son développement et sa sécurisation, ainsi que de faire accepter le document par l'ensemble des parties prenantes.

Mais lorsque l'analyse est réalisée à l'échelle du bassin versant et adoptée commune par commune, il n'existe plus d'homogénéité. Cela pose donc des interrogations sur la stratégie finale de ce document.

Cette dernière partie a fait l'objet du développement de l'ensemble de ces complications vécues par les parties prenantes à l'élaboration du PPRI/Sm.

Ainsi, après avoir examiné ces difficultés, nous avons déterminé les paramètres communs, à ces acteurs, pour une structuration de la connaissance optimisant l'élaboration du PPRI/Sm.

Une structure d'échange, une centralisation des informations pour un consensus et une formalisation de l'expérience locale ont été majoritairement cités. L'identification de ces éléments est la base de nos propositions managériales, développées en conclusion générale.

Enfin, face à une procédure qui déclare utiliser la "concertation", nous en révélons les failles actuelles. Pour autant, cette stratégie d'intégration des parties prenantes au processus de décision, nous semble présenter des atouts majeurs. Nous proposons donc une modification du processus d'élaboration du PPRI/Sm actuel, comme solution primaire, afin de solutionner une partie des lacunes identifiées par cette recherche.

# Conclusion

## Générale

*« Que la force me soit donnée de supporter ce qui ne peut être changé et le courage de changer ce qui peut l'être, mais aussi la sagesse de distinguer l'un de l'autre. »*

Marc Aurèle  
Extrait des *Pensées pour moi-même*



L'introduction de cette thèse nous rappelle les catastrophes climatiques auxquelles les populations et leur territoire sont confrontés. Nous avons choisi de mener une réflexion sur les risques de submersion marine auxquels sont exposés les littoraux. Dans un contexte de gestion des risques, les décideurs publics élaborent des outils de prévention et notamment le Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine.

Les trois parties de cette recherche abordent la structuration de la connaissance au service de la prise de décision publique dans le cas de l'élaboration du PPRI/Sm. Nous concluons ce travail par un retour sur des points clefs notamment en termes d'objectifs, de méthodologie et de limites liées à cette recherche, ainsi que les apports théoriques et managériaux de celle-ci.

## Les objectifs de la recherche

A l'intersection de multiples disciplines, la gestion des risques a fait l'objet de différentes approches souvent très circonstanciées. Dans le cadre de notre recherche, nous avons souhaité conserver cet aspect de contextualisation décliné dans une approche plus locale. En effet, les contributions réalisées jusqu'à présent restent, en général, au niveau étatique, du fait du rôle régalién de ses services. Nous examinons ici la "vision locale" de cette problématique. Jusqu'alors peu abordé, notre champ d'investigation se porte sur le bassin versant du Bassin de Thau et son objet : le Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine (PPRI/Sm), précurseur dans la réglementation en termes de submersion marine dans la région Languedoc-Roussillon. Les conflits initiés par les décideurs publics locaux, dès l'annonce de ce plan, nous ont amené à nous interroger sur la méthodologie du processus de prise de décision dans le PPRI/Sm.

A l'éclairage des théories existantes dans la gestion de la connaissance, l'ambition de cette recherche a été de faire émerger les lacunes du processus actuel d'élaboration du PPRI/Sm. Ces paramètres seraient alors des pistes d'amélioration de la démarche en vue d'un consensus des parties prenantes. L'approche de l'Etat, fondée sur la mise en pratique de ces plans par l'administration, s'appuie directement sur la carte réglementaire, basée sur l'aléa, qui s'impose par la suite comme servitude dans les documents d'aménagement des collectivités locales. Cette série de servitudes relatives au risque s'impose à la collectivité, ce qui, dans une optique de sécurité, se conçoit aisément. La référence morale implicite du risque et son association à la catastrophe suggèrent un risque indiscutable, postulant l'impossibilité de vivre avec.

Or, localement, le risque est perçu comme « *une permanence, un horizon maîtrisable face à l'imprévu. [...] Le risque forme alors une présence familière* » (Tricot A., 2008). Ainsi, la mer a toujours été présente et le restera.

Les désaccords entre les théoriciens (services étatiques instructeurs du PPRI/Sm et les experts qu'ils mobilisent) et les praticiens (élus locaux et fonctionnaires des collectivités territoriales) sont la cause majeure des conflits concernant l'élaboration du document d'urbanisme PPRI/Sm.

Pour comprendre les antagonismes, nous avons procédé à des recueils de données auprès d'un panel de parties prenantes de la gestion du risque. Cela nous permet de formaliser la perception des sources de données, d'informations et des connaissances utilisées, par les parties prenantes, pour l'élaboration du PPRI/Sm, et celles qu'elles souhaiteraient voir être utilisées. Cette étude nous a amené à identifier les paramètres de discordance entre les parties prenantes.

De plus, nous nous sommes fixés comme objectif de comprendre les divers enjeux de chaque partie prenante, lesquels peuvent influencer la prise de décision. Nous avons alors pu observer l'existence d'enjeux forts et divergents, mais aussi d'enjeux convergents pouvant apporter des points d'ancrage pour un consensus en termes de réglementation principale urbanistique sur ces zones littorales. Il y a donc bien une possibilité d'agir sur le processus de prise de décision d'élaboration d'un PPRI/Sm.

Nous avons ainsi cherché des facteurs communs (cf. la Partie 3, chapitre 3) aux parties prenantes décisionnaires dans la gestion des risques, lesquels permettraient d'élaborer une réglementation plus adaptée au territoire et aux réalités locales.

## La méthode de recherche

Le choix méthodologique de procéder à une recherche itérative basée sur des allers-retours entre les observations empiriques et les connaissances théoriques, nous a semblé adapté à notre objet de recherche. En effet, la gestion des risques et l'aspect local abordé, par leur dangerosité, suscitent une certaine gravité dans la perception des événements, pour les populations.

Présentant une place majeure dans cette recherche, cette méthodologie d'allers-retours nous a permis de prendre en compte la réalité des phénomènes observés sur le terrain.

De plus, grâce à la démarche de recherche-action débutée en exploration, nous avons mis en évidence des éléments qui nous ont permis lors de la réalisation des entretiens semi-directifs, de ne pas initier cette méthode sans *a priori*.

Parmi les objectifs de cette recherche, nous souhaitons comprendre la gestion de la connaissance dans le processus de décision autour de l'élaboration d'un PPRI/Sm. Or, le caractère émergent du phénomène naturel de submersion marine et l'évolution de ce type de document sur les territoires littoraux, justifient l'existence de lacunes sur le plan théorique. Cela oriente notre étude vers une approche qualitative fortement axée sur l'exploration et la recherche-action de terrain. L'utilisation de l'analyse descriptive du contenu est indiquée lorsque de nouvelles pratiques apparaissent, ou quand la recherche s'intéresse à la description d'un phénomène peu étudié empiriquement et/ou théoriquement (Wacheux F., 1996 ; Grenier C., Jossierand E., 2003). C'est dans ce dernier cas que s'intègre cette recherche.

Notre choix s'est porté sur le premier PPRI en Languedoc-Roussillon s'appliquant au phénomène de submersion marine et dont les études ont été menées sur le bassin versant de l'Etang de Thau. Bien que différentes communes soient impliquées sur ce territoire, nous avons obtenu pour une analyse transversale portant sur des catégories d'acteurs dépassant ce cloïsement. Ainsi, nous réalisons un traitement global de la problématique avec des aspects différenciés pour chaque groupe d'échantillons.

La recherche-action apporte une pré-analyse des cas, une connaissance de l'historique et des éléments de contexte, pour une analyse plus réaliste des problèmes de terrain.

Par ailleurs, nous avons transcrit les données collectées grâce aux techniques de codages catégoriels, et ceci selon un codage manuel, afin de prendre en compte les spécificités de la signification du vocabulaire. Enfin, à partir des résultats du codage, nous avons dénombré les unités d'analyse dans chacune des catégories, et nous avons réalisé des calculs de fréquence.

## Les apports théoriques et managériaux

### Les apports théoriques

Nous avons identifié deux apports d'ordre théorique dans notre recherche.

Notre premier apport théorique concerne *la gestion de la connaissance* (Fahey L., Prusak L., 1998). Notre recherche a contribué à développer cette théorie en l'appliquant à un champ d'étude émergent : celui de la gestion des risques de submersion marine. Aussi, ce travail n'ayant pas été réalisé antérieurement, à notre connaissance, nous avons identifié la structuration du système de gestion de la connaissance dans ce risque. Cet apport pourra être une base pour des recherches futures.

Notre deuxième apport consiste à contribuer à la *taxonomie des savoirs*. Ainsi, la littérature du *knowledge management* apporte de nombreux éléments sur les données, les informations et les connaissances avec des théorisations fondamentales (Nonaka I., Takeuchi H., 1995). Mais en ce qui concerne les savoirs, nous avons pu constater que les catégorisations sont moins détaillées. Dans la littérature, nous n'avons pas trouvé trace d'un savoir "administratif" interface entre des savoirs tacites et explicites. Ce savoir "administratif" est un savoir issu du terrain.

Les intérêts de son intégration se trouvent dans son expertise reconnue par les acteurs locaux et apportée par les pratiques et les connaissances du terrain. Ainsi, ils sont une source d'informations concrètes sur lesquelles les décideurs publics disent s'appuyer lors des prises de décision. Ces savoirs acquièrent alors une notion de légitimité puisque reconnus et utilisés par les acteurs locaux. Leur incorporation dans les sources de connaissances pour l'élaboration du PPRI/Sm permettrait une prise en compte des problématiques de terrain tout en y associant l'expertise.

### Les apports managériaux

Notre recherche permet d'effectuer un certain nombre d'inférences managériales.

Tout d'abord, notre étude sur l'adaptation de la procédure PPRI aux risques de submersion marine est un apport managérial. En effet, la démarche de PPRI est habituellement appliquée à des risques avérés pour lesquels des données scientifiques sont connues. Or, ici, nous étudions une démarche de PPRI appliquée à des risques de submersion marine pour lesquels une quantité minimale de connaissances est disponible. Bien que les mesures soient majoritairement des paramètres de précaution, la gestion de ces risques se fait au travers d'une démarche de PPRI. Cet outil est-il réellement adapté à ce risque émergent ?

Par ailleurs, nos apports managériaux concernent, principalement, des modifications du système d'élaboration du PPRI/Sm. Nos préconisations n'ont pas pour objet de complexifier la strate administrative, mais plutôt de la simplifier grâce à une nouvelle vision de la strate opérationnelle. Aussi, nous suggérons de modifier d'une part la gestion de la connaissance, et d'autre part le

processus de décision, permettant d'élaborer le PPRI/Sm. La proposition que nous élaborons ici, est une vision hétérodoxe de la gestion des risques naturels. Elle n'a pas la prétention de résoudre l'ensemble des problématiques évoquées, mais traite cependant de manière organisée les écueils évoqués par les parties prenantes.

En effet, l'analyse du contenu des entretiens nous a permis de catégoriser les difficultés perçues liées à l'élaboration du PPRI/Sm. Ces éléments ont été à la base d'une réflexion pour l'amélioration de cette démarche.

Lors de nos entretiens, nous avons constaté que les parties prenantes font référence à un manque de concertation de la part des services de l'Etat pour l'élaboration du PPRI/Sm. Les pratiques sur le terrain corroborent ces discours, puisque les collectivités territoriales du Bassin de Thau ont été destinataires des cartographies liées aux risques sans avoir été invitées au processus. Ces faits ne font que confirmer les propos du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. En effet, dans le « *guide de la concertation des PPRI* » élaboré par ce dernier, « *le recours à la concertation n'est pas une obligation réglementaire. C'est donc un choix, une décision qu'encourage le MEDD* ». Face à ce manque d'obligation, les services de l'Etat repoussent la démarche en approuvant le document "par la force", ou procèdent à une "pseudo-concertation" lors de la finalisation du document. Par crainte des conflits, les services de l'Etat choisissent d'élaborer le PPRI/Sm, de l'imposer et de ne pas expliquer leur procédure. Or, sans argumentation de l'Etat, les élus locaux adoptent une attitude conflictuelle. La réponse mise en place pour les contenter se formalise par une phase de négociation.

Ce contexte nous a amené à développer dans la partie 3 (Chapitre 3, 3.3) une préconisation de modification du processus d'élaboration du PPRI/Sm. Ainsi, la Figure 36 (en page 371), propose l'intégration et la participation, dès le début du processus de décision, de l'ensemble des parties prenantes. Cette participation serait désormais rendue obligatoire par une légifération.

Une démarche ainsi plus itérative permettrait une collaboration systémique pour l'ensemble des étapes d'avancement du document urbanistique. Cette proposition serait donc une réponse à la problématique de la non-intégration des parties prenantes dans l'élaboration du PPRI/Sm. Cependant, nous sommes conscients des limites de ce modèle concernant la gestion des clivages inter-acteurs lors de la concertation. La résolution du problème majeur, c'est-à-dire la non participation initiale des parties prenantes, risque de générer des clivages non-exprimés actuellement.

De plus, la préconisation d'une participation n'engendre pas obligatoirement la résolution des conflits. Les résultats ici évoqués initieraient une piste de réflexion sur un nouveau schéma relationnel permettant la régulation des comportements dans le cadre de l'élaboration d'un document de gestion des risques.

Cette première proposition serait un mode de fonctionnement envisagé pour les communes débutant leur procédure d'élaboration de PPRI/Sm applicable à court terme. Cette méthode de travail est facilement transférable dans la procédure actuelle, et donc rapide à appliquer au terrain. Suite à ce premier apport managérial, nous avons identifié des préconisations plus élaborées prenant en compte l'ensemble des observations évoquées tout au long de cette recherche.



Ainsi, sur le moyen et long terme, nos préconisations seraient la création d'une structure indépendante idoine à la Gestion des Risques Naturels (GRN) (cf. la Figure 37, en page 386, ci-dessous).

Nous ne proposons pas de créer une structure supplémentaire dans le "mille-feuille" administratif, mais une organisation experte et scientifique portant l'élaboration du PPRI/Sm de manière indépendante.

Cette proposition se base sur l'ensemble des résultats émergents de notre recherche. En effet, au cours de celle-ci, nous avons identifié l'existence d'une demande de centralisation de l'information et de la connaissance, le besoin d'une structure d'échange pour les acteurs et d'une formalisation des savoirs vernaculaires.

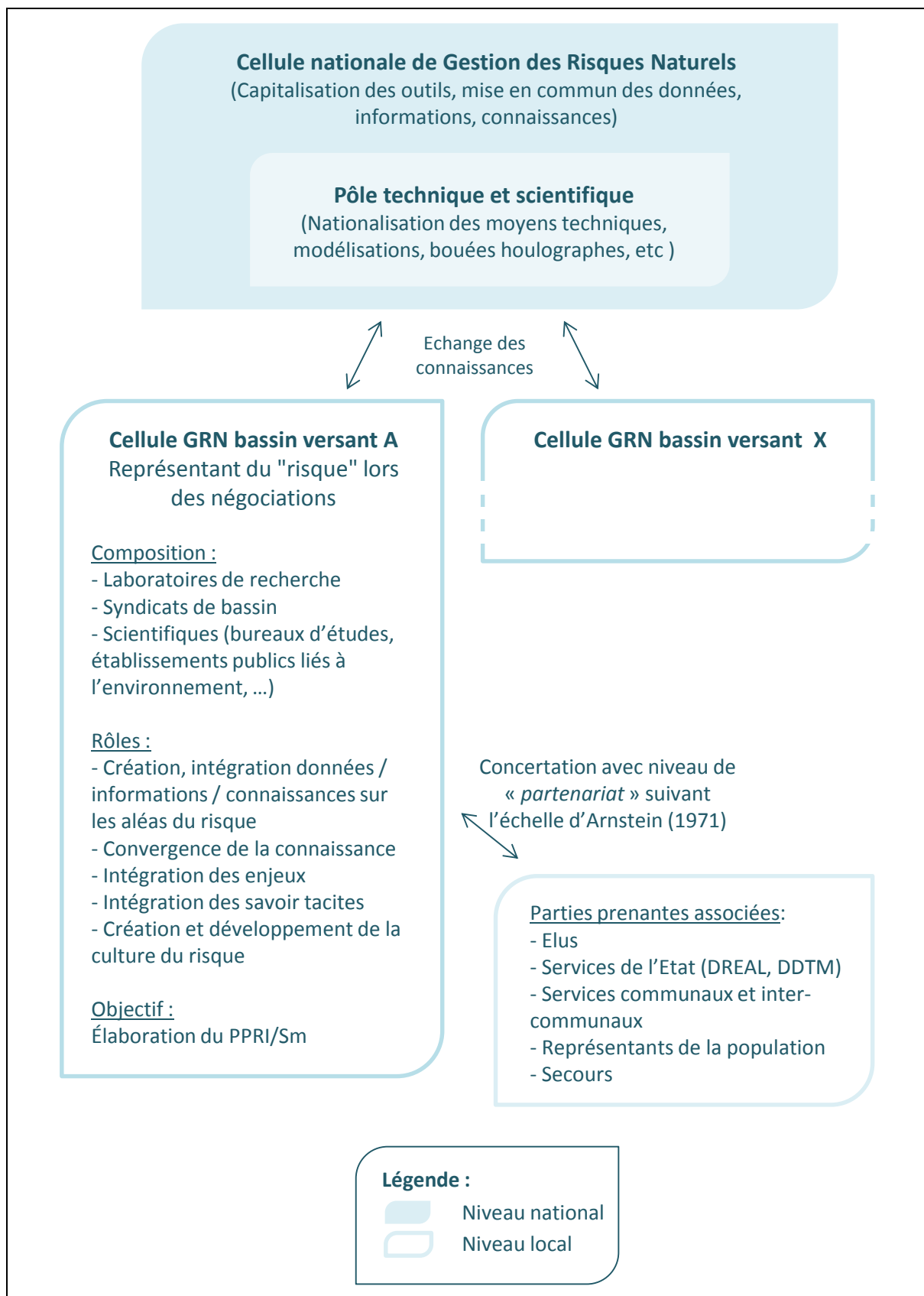
A ce jour, nous n'avons pas identifié d'institution publique ou privée jouant ce rôle et pouvant apporter des solutions à cette problématique. Par ailleurs, nous avons pu soulever, au cours de nos entretiens et lors de la recherche action, que le "mille-feuille" des strates administratives complexifie la reconnaissance du bon interlocuteur dans la gestion des risques. Les acteurs n'ont pas de référent identifié, mais une liste d'organismes ou d'institutions qu'ils peuvent interroger pour avoir une partie de l'information. Or, ces multiples relations peuvent parfois nous donner des informations contradictoires. Ainsi, la responsable de l'observatoire des risques de la région du Languedoc-Roussillon nous a démontré qu'en demandant des informations, par exemple, sur le département des Pyrénées-Orientales, à la préfecture de département, à la DIREN (par l'AZI) et en consultant "Primnet", nous obtenons trois types d'informations différentes et parfois contradictoires (la même parcelle communale peut être inondable ou non selon les sources). Cette situation est due à l'asymétrie de l'information, mais aussi à l'inexistence d'un "guichet unique" d'informations sur la notion de risque d'inondation.

Si nous prenons en compte l'ensemble des limites citées par les parties prenantes interrogées dans ce cas, nous pouvons élaborer une réflexion sur la proposition d'une structure répondant aux problèmes énoncés, tout en ayant pour objectif une bonne décision dans l'intérêt général. Bien entendu, cette proposition méritera d'être approfondie et discutée avec les acteurs locaux. De plus, elle doit s'envisager avec une implication des services de l'Etat et des Collectivités territoriales.

La structure proposée se compose de deux entités :

- L'une au niveau national, "Cellule nationale de Gestion des Risques Naturels" ;
- L'autre au niveau local, "Cellule GRN bassin versant".

**Figure 37 : Proposition managériale d'une structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm**



En ce qui concerne la "*Cellule nationale de Gestion des Risques Naturels*", ses missions seraient celles d'un "veilleur des risques" et de gestionnaire de la connaissance. Nous développerons plus en détail son rôle dans les explications du fonctionnement. Cette cellule nationale inclut un "*Pôle technique et scientifique*" dont l'objectif est de concentrer l'ensemble des moyens techniques développés et capitalisés en France sur la gestion des risques naturels. La composition de cette entité étant essentielle, nous proposons de la constituer à partir d'un appel à projet lancé par l'Etat, permettant ainsi une légitimation de celle-ci.

En ce qui concerne la "*Cellule GRN bassin versant*", sa mission principale serait de piloter la procédure d'élaboration du PPRI/Sm et de le réaliser. Pour cela, elle dispose d'un appui technique de la cellule nationale et d'un accès à l'ensemble des moyens, théoriques et empiriques, locaux et nationaux, puisqu'elle agit dans un intérêt général. Cette cellule se compose de membres scientifiques et techniques indépendants et locaux dans la mesure du possible, nommés par la cellule nationale.

Entre ces deux cellules, un processus de gestion de la connaissance est créé (cf. la Partie 2). Constituant notre deuxième apport, ce modèle de gestion de la connaissance doit s'intégrer dans un cycle itératif de concertation entre la cellule chargée de l'élaboration du PPRI/Sm et les parties prenantes. Les "parties prenantes associées" sont les acteurs locaux pouvant apporter une vision complémentaire aux études menées. Ce processus de gestion de la connaissance permettrait de résoudre les problèmes *d'asymétrie de l'information* que nous avons soulevés dans l'analyse qualitative des entretiens. En effet, nous proposons une structure de la connaissance basée sur une centralisation créant la convergence et l'homogénéisation des connaissances, à l'instar d'une banque de données accessibles par l'ensemble des parties prenantes.

La "*cellule GRN bassin versant*" prescrit le PPRI/Sm et déclenche les études d'aléas, d'enjeux et de vulnérabilité. Selon notre préconisation de modification du processus PPRI/Sm (Partie 3, Chapitre 3, 3.3), les échanges itératifs de concertation se feront dès le début du processus. La concertation se fera au travers de réunions regroupant les parties prenantes associées et la cellule "*GRN bassin versant*". Selon notre classement des parties prenantes dans l'élaboration du PPRI/Sm (cf. la Figure 26, en page 270), la cellule GRN bassin versant sera "*définitive*" (Mitchell R., Agle B., Wood D., 1997) et donc dotée des trois attributs (légitimité, pouvoir, urgence). Dans les règles de participation des parties prenantes, il sera indiqué l'utilisation du "*partenariat*" (Arnstein R.S., 1971) comme aspect immuable. Aussi, la place de l'Etat sera alors au même niveau que celle des Elus, c'est-à-dire "*dominant*" (Mitchell R., Agle B., Wood D., 1997).

Nous voyons que ce modèle écarte, au maximum, la prise de décision en gestion des risques des enjeux politiques. En effet, les entretiens réalisés soulignent l'importance du pouvoir des échéances électorales pour un élu local. Or, des décisions défavorables à la prise en compte du risque peuvent être commises par des responsables, si les pressions qui s'exercent sur eux sont trop importantes. Nous préconisons par conséquent que l'entité indépendante apporte toute son expertise aux élus locaux pour défendre les décisions qui seront prises dans cette institution.

Les élus peuvent donc défendre les enjeux d'un territoire et différer "la culpabilité" des choix sur la cellule de prise de décision du bassin versant en cas de conflit. Néanmoins, afin de responsabiliser l'ensemble des parties prenantes du processus, la participation collaborative à la négociation permettra une prise de décision délibérative, par étapes, intégrant les élus locaux et l'état, et les responsabilisant par ailleurs.

L'objectif de la concertation reste cependant d'intégrer au mieux les besoins de chaque partie prenante sans pour autant tout autoriser. Pour cela, il faut veiller à définir le rôle de chacun dans le mode de participation des parties prenantes choisies. Le niveau "*partenariat*" d'Arnstein (1971) (cf. la Figure 27, en page 274) permettrait aux partenaires de négocier avec les décideurs (cellule de bassin versant), en incluant un accord sur les rôles, les responsabilités et les niveaux de contrôle.

Cette concertation est étroitement liée à la valorisation des savoirs tacites et à l'éducation des populations par la culture du risque. Il faut néanmoins rester très vigilant à ne pas pratiquer le niveau 2 "éducation" de l'échelle d'Arnstein qui favorise la manipulation des participants à la prise de décision. Pour cela, il est possible de favoriser l'intervention des membres d'une population possédant un savoir "vernaculaire" ou un savoir "administratif", ce qui constitue notre troisième apport. Les savoirs "administratifs", provenant d'une population vierge de tout intérêt économique, impacteraient la décision de manière plus importante que les savoirs des membres voulant seulement défendre leur intérêt personnel.

Ce modèle, intégrant les syndicats mixtes de bassins et les savoirs tacites des populations, prend directement en compte la problématique de la localité et de la connaissance du terrain.

De plus, ce modèle doit impérativement s'inscrire dans un cycle itératif long, de plusieurs années (10 ou 15 ans), au bout duquel une nouvelle version de PPRI/Sm est réalisée et validée. Cela permet de mettre à jour la prise de décision en prenant en compte les nouvelles connaissances acquises durant le cycle. Ainsi, il est possible de réajuster les décisions, non pas sous les pressions ou dans les périodes de crise, mais en capitalisant l'expérience et les nouvelles connaissances.

Le rôle de la "*Cellule Nationale de Gestion des Risques Naturels*" est de capitaliser l'expérience de chaque cellule de bassin versant. Le principe est assez simple. Une cellule de bassin versant seule ne peut pas financer toutes les études et tous les outils lui permettant de prendre une décision optimale. Il est possible de regrouper les besoins de chaque cellule de bassin versant en termes de gestion de la connaissance. Le but est de développer un outil unique répondant au maximum de besoins et permettant de créer facilement des connexions entre les connaissances de chaque cellule. Nous avons mis en évidence dans notre recherche un problème au niveau de la certitude des savoirs scientifiques. Il est possible de réduire cette incertitude en globalisant certains moyens au niveau national. Comme exemple concret, nous pouvons prendre les bouées houlographes permettant de mesurer la hauteur de la houle. Il existe de nombreux projets dans ce domaine mais les équipements sont onéreux. Il serait donc envisageable de partager cette ressource entre plusieurs zones et sur plusieurs années pour développer une connaissance plus réaliste, disponible et convergente. Il en va de même pour des simulations physiques. Aucune commune, ni groupement au sein d'un bassin versant, n'a les moyens de financer une simulation physique sur son territoire. Le problème peut donc être plus facilement traité au niveau national. Depuis quelques années, de grosses collectivités comme Marseille, mettent en commun leurs outils informatiques pour capitaliser sur le travail déjà effectué et ne pas développer plusieurs fois les mêmes outils.

En ce qui concerne les informations tacites, nous avons vu qu'il était très contraignant de les recueillir. Les outils des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication peuvent nous permettre de faciliter la démarche. Une "application web", constituant notre quatrième apport, peut permettre à une population de saisir, directement sur internet, par exemple, la hauteur d'eau rencontrée dans les parcelles pour un événement précis. Outre le taux de pénétration d'internet dans les foyers (supérieur à 60 %), ce principe peut rencontrer un problème de motivation de la

population. Alors que les personnes sensibilisées aux risques feront la démarche volontairement, il faut trouver une solution pour motiver le reste de la population.

Notre proposition serait d'associer les services de l'Etat et le système assurantiel à la mise en place de cet outil. En effet, vu le coût des catastrophes naturelles pour l'Etat Français, nous supposons qu'une meilleure qualité des PPRI/Sm et une implication locale plus importante permettraient de diminuer ces dépenses sur le long terme. Ces économies d'argent public permettraient donc de motiver la population afin qu'elle participe au recueil des informations. Ainsi, nous proposons d'inciter la population ayant subi des dégâts, lors d'évènements météorologiques, à compléter un "formulaire on-line" avec les données nécessaires pour notre étude. En contrepartie, l'Etat compenserait par une réduction des frais (prise en charge d'un pourcentage de la franchise d'assurance) à la charge du propriétaire en cas de sinistre. Le coût de cette participation étant bien inférieur au coût qu'aurait engendré le recueil manuel et non automatisé de ces données.

Ce modèle préconisé pour une meilleure gestion des risques, vers lequel les acteurs devraient tendre, présente des limites.

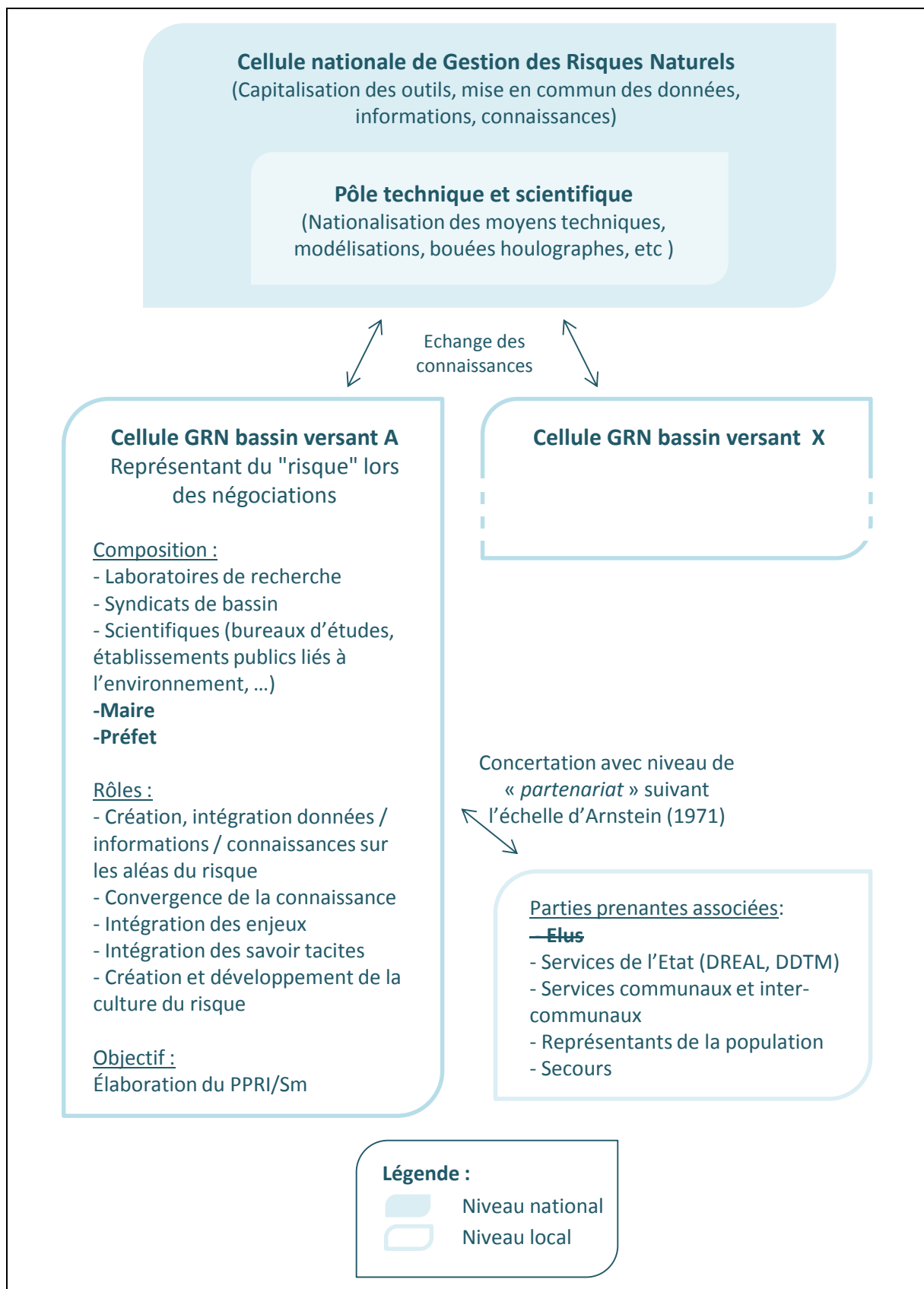
En effet, nous sommes confrontés à une perte de pouvoir des élus sur leur propre commune. Actuellement dans notre société, la gestion du risque n'a pas assez de poids pour permettre l'acceptation de cette perte de pouvoir. Cependant, il est possible de modifier le modèle pour intégrer cette contrainte. Les jeux politiques seront moins contrôlés, mais le modèle peut néanmoins apporter beaucoup dans tous les autres aspects de la structuration de la connaissance.

L'ensemble de ces propositions n'a pas pour but d'éliminer les élus et les autorités étatiques du processus de décisions. Bien au contraire, la bonne décision en gestion des risques sera une décision consensuelle avec les techniciens et les élus. Ces derniers sont des acteurs primordiaux sur le territoire et il est nécessaire de leur donner un rôle majeur dans cette prise de décision. Par la mise en place de cette structure, les élus auront un accès à de la connaissance convergente et fiable sur laquelle ils pourront s'appuyer pour argumenter, auprès de la population, les décisions prises, et ainsi permettre une adéquation avec les problématiques de leur territoire.

Par ailleurs, à ce jour, l'exactitude des données scientifiques connues concernant la modélisation du phénomène de submersion marine ne permet pas à la cellule GRN de posséder la légitimité nécessaire au rôle que nous lui avons défini.

Conscients de ces limites non négligeables, nous proposons une structuration de la connaissance basée sur le même modèle que précédemment mais intégrant une variante dans la composition de la "*Cellule GRN bassin versant*" (cf. la Figure 38, en page 390, ci-dessous). Nous y incluons les participations du maire et du préfet, en tant que représentants des institutions publiques.

**Figure 38 : Proposition managériale d'une structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm applicable à moyen terme**



## Les limites de la recherche

Nous nous sommes appliqués, tout au long de cette recherche, à réaliser des choix ayant toujours fait l'objet d'une attention particulière et argumentés à chaque étape. Pour autant, les coercitions engendrées par ces choix conceptuels et méthodologiques peuvent apporter certaines limites à ce travail de recherche.

La limite la plus visible est que ce travail procède à un arrêt sur image d'une situation en pleine évolution. Nous projetons cette recherche en cours de procédure administrative dans un environnement conflictuel complexe. Les jeux d'acteurs et les enjeux respectifs, souvent subjectifs, peuvent modifier la perception du terrain. Par conséquent, il demeure essentiel de nuancer l'ensemble des propos tenus dans cette recherche qui s'avère n'être qu'une retranscription subjective et ponctuelle de l'état d'une problématique sur un territoire à un instant donné. Durant ces trois années écoulées, des événements majeurs se sont déroulés sur le territoire national en matière de gestion des inondations, la procédure a évolué et les acteurs ont parfois modifié leur comportement. L'ensemble de ces éléments est difficile à retranscrire et à mesurer du fait d'un travail portant sur des paramètres individuels et sociaux.

### Par rapport aux choix des cas et des personnes interrogées

Le choix du terrain a été conforté par la connaissance que le chercheur en avait. Ainsi, son poste de recherche-action lui confère un double statut, d'une part d'ingénieur de la collectivité, facilitant un accès aux informations et aux personnes, et d'autre part de chercheur. Malgré l'ensemble des précautions d'usage (principe de "tabula rasa") pour le maintien de l'objectivité de notre approche, cette relation intrinsèque au terrain peut apporter une subjectivité et un biais dans la démarche.

La recherche-action a permis le développement d'un réseau professionnel contribuant aux choix des personnes interrogées. Le point de vue des managers et des décideurs a été privilégié. Ainsi, notre choix s'est porté sur des responsables de services ou de directions pour les institutions publiques, parce qu'ils sont des acteurs centraux en matière de prise de décision. Ensuite, le choix des élus et, principalement des maires, a été induit par la problématique étudiée. La constitution de l'échantillon a été définie selon l'analyse des parties prenantes de la gestion du risque local. Cette méthode de construction d'échantillon est certes fragmentaire, mais adaptée à notre stratégie globale de recherche.

### Par rapport au traitement des données

Concernant le traitement des données, nous nous sommes efforcés d'exposer notre travail de recueil, de condensation, de catégorisation et d'analyse des données de la façon la plus transparente possible.

Nous avons mené une étude qualitative avec une catégorisation et une analyse du contenu à partir des 37 entretiens semi-directifs effectués. La recherche-action ayant déjà débuté avant la réalisation des entretiens, cette méthodologie nous a permis de construire notre guide d'entretien et d'établir,

de manière préliminaire, la condensation des données avant leur collecte grâce à la détermination de notre question de recherche. L'ensemble des données recueillies par la recherche-action contribue à la mise en œuvre d'un protocole de l'étude de cas, incluant notamment des guides d'entretiens spécifiques à chaque groupe pré-déterminé de parties prenantes.

Depuis la mise en œuvre de la recherche-action, nous avons également fait un suivi dans un journal de recherche et une condensation des informations en construisant des tableaux récapitulatifs des données secondaires recueillies sur le terrain. La masse de données collectées par ce biais étant très importante, nous sommes conscients que nous avons pu faillir à l'extraction de certains aspects potentiellement intéressants.

Par ailleurs, la condensation de la quantité de données peut engendrer la perte d'une partie de l'information transmise.

### **Par rapport à la généralisation des résultats**

Concernant la généralisation des résultats et leur interprétation, la limite de la validité externe doit être soulevée. Etant données les caractéristiques exploratoires de notre recherche, le peu de situations observées, ainsi que le caractère localisé du terrain, nous sommes conscients de l'existence de données (et donc de résultats) dont la possibilité de généralisation reste à tester dans le cadre de recherches futures. Néanmoins, nous soulignons les précautions prises pour garantir un niveau de validité externe satisfaisant. En effet, notre choix d'une étude de cas multiples imbriqués, bien que traitée de manière transversale, est jugée moins exposée aux risques d'erreurs d'interprétation (Lincoln Y.S., Guba E.G., 1985 ; Eisenhardt K.M., 1989). Nous avons par ailleurs procédé à une double méthodologie recherche-action et entretiens semi-directifs, ce qui nous a permis, lors de l'analyse de contenu, d'avoir un regard critique sur les résultats.

En ce qui concerne la validité interne de notre recherche, nous soulignons la limite de l'utilisation d'une catégorisation à caractère "hybride" pour les analyses sur la connaissance en particulier. En effet, les sous-catégories de premier et de deuxième niveaux sont émergentes, alors que les catégories principales sont principalement liées à la littérature. Ainsi, nous n'avons pas adopté une démarche de type "*tabula rasa*" propre aux recherches purement inductives, ni les canons d'une recherche totalement construite à partir d'éléments théoriques. La méthode itérative de dialogue entre les fondements théoriques existants et les données émergentes du terrain était la plus adaptée à notre recherche.

## **Les voies de recherche**

Cette thèse sur la gestion des connaissances dans le processus d'élaboration d'un PPRI/Sm, peut être considérée, à plus d'un titre, comme le point de départ de futurs développements et investigations.

Tout d'abord, le champ de recherche de la gestion des risques par les organisations publiques est extrêmement riche et varié. Nous nous sommes limités, pour diverses raisons, à l'étude du risque de submersion marine. Il serait à présent intéressant d'étendre cette étude à d'autres typologies de



risques naturels ou technologiques. Cette réflexion peut aussi s'élargir à des territoires et à des pays différents, à travers notamment une étude comparative sur les méthodes de gestion des risques.

Une étude plus approfondie sur les parties prenantes et leurs enjeux demande également à être menée. Mieux comprendre les intérêts des parties prenantes, lesquels ne peuvent être, parfois, dévoilés que partialement et partiellement, est essentiel pour développer des stratégies cohérentes avec les problématiques de terrain. Les cartes cognitives représentent un outil pouvant être mobilisé à cette fin.

Par ailleurs, nous avons soulevé lors de notre étude des disparités entre la réalité des risques et leurs interprétations réglementaires sur le terrain. Nous pouvons nous demander s'il s'agit réellement d'un problème de connaissances. En effet, suite aux multiples inondations subies par le département du Gard (1999, 2002), un important travail a été fait sur les PPRI, et des mesures ont été prises en tenant compte des conclusions de ce travail. Actuellement, suite à la catastrophe de "Xynthia" (février 2010), c'est le phénomène de "submersion marine" qu'il est nécessaire d'étudier. Quant aux inondations de Draguignan (juin 2010), ce sont les problèmes de crue torrentielle et de ruissellement qui retiennent l'attention des décideurs. Nous avons souligné tout au long de cette recherche la nécessité d'une connaissance et d'une information adéquates pour la prise de décision. Obtenir de l'information et de la connaissance est important mais pour quel usage ? Ces connaissances seront-elles instrumentalisées ou permettront-elles d'agir pour une meilleure prise en charge du risque sur le territoire ?

Enfin, le PPRI/Sm fait une cartographie à plat du risque tel qu'il est apprécié ou mesuré à un instant donné et fige le risque sur le territoire. Mais quelle est l'agilité d'un document tel que le PPRI/Sm ? Voici, une problématique qui devrait faire l'attention de recherches futures pour comprendre si la non motivation de mise en place d'un PPR par les parties prenantes n'est pas conditionnée par la non capacité du PPR à être renouvelé, et la lourdeur du processus de mise en place de ce dernier ? Faudrait-il alléger la procédure de révision du PPR pour permettre une meilleure acceptabilité de la part des parties prenantes ?

Dans la continuité de notre recherche se pose le problème de redessiner les communes impactées par des inondations meurtrières. Cette question sur la territorialisation des risques et les méthodes de gestion est essentielle pour les décideurs publics. Les catastrophes naturelles concernent dans la grande majorité des cas, en tout cas pour les inondations, un territoire étendu et une multitude de communes, lesquelles, doivent revoir leur schéma d'urbanisation ; c'est donc un problème systémique et non localisé. La gestion des risques doit être repensée pour s'adapter à l'évolution du climat et du territoire.

Or actuellement, la doctrine se construit en tenant compte des événements passés, avec une logique de référence à la crue centennale ou aux événements rares répertoriés. Est-ce la rareté de l'évènement qu'il faut gérer ? Faut-il prendre pour référence les événements passés ? Ou peut-être faut-il changer notre vision de la gestion des risques et prendre en compte le degré d'intensité d'une catastrophe et la capacité d'un territoire à y faire face.

L'être humain est-il en mesure de définir un événement rare ? En effet, la population dit ne pas avoir vécu un tel événement à l'échelle humaine. Pour autant il y a déjà eu dans le passé des hauteurs d'eau de ce niveau, mais aujourd'hui l'évolution du territoire n'engendre pas les mêmes

conséquences. L'Homme a fabriqué et modelé des territoires qui ne peuvent pas subir les inondations et les évènements météorologiques de la même manière que les territoires du passé. Faut-il adapter le territoire ou modifier la gestion des évènements pour tenir compte des changements climatiques et des évènements météorologiques ?





## Liste des abréviations

|                |  |
|----------------|--|
| <b>AZI</b>     | Atlas des Zones Inondables.  |
| <b>AZISM</b>   | Atlas des Zones Inondables par Submersion Marine.                          |
| <b>BRGM</b>    | Bureau de Recherches Géologiques et Minières                               |
| <b>CETE</b>    | Centre d'Etudes Techniques et de l'Équipement                              |
| <b>CIADT</b>   | Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire.   |
| <b>CGCT</b>    | Code Général des Collectivités Territoriales.                              |
| <b>DCS</b>     | Dossier Communal Synthétique.  |
| <b>DDAF</b>    | Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.                  |
| <b>DDE</b>     | Direction Départementale de l'Équipement.                                  |
| <b>DDRM</b>    | Dossier Départemental sur les Risques Majeurs.                             |
| <b>DDTM 34</b> | Direction Départementale du Territoire et de la Mer de l'Hérault.          |
| <b>DICRIM</b>  | Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs.                    |
| <b>DIDAM</b>   | Direction Départementale des Affaires Maritimes.                           |
| <b>DIREN</b>   | Direction Régionale de l'Environnement.                                    |
| <b>DREAL</b>   | Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement.    |
| <b>DRIRE</b>   | Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement. |
| <b>ERP</b>     | Etablissement Recevant du Public.  |
| <b>GIEC</b>    | Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat.            |
| <b>GIZC</b>    | Gestion Intégrée des Zones Côtières.                                       |
| <b>JORF</b>    | Journal Officiel de la République Française (ou JO).                       |
| <b>MEDD</b>    | Ministère de l'Écologie et du Développement Durable.                       |
| <b>MRN</b>     | Mission des Risques Naturels.  |
| <b>NGF</b>     | Nivellement Général de la France.  |
| <b>NTIC</b>    | Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication.            |
| <b>ORSEC</b>   | Organisation de la Réponse de Sécurité Civile.                             |
| <b>PADD</b>    | Projet d'Aménagement et de Développement Durable.                          |
| <b>PCS</b>     | Plan Communal de Sauvegarde.   |
| <b>PHE</b>     | Plus Hautes Eaux connues.  |
| <b>PLU</b>     | Plan Local d'Urbanisme.  |
| <b>POI</b>     | Plan d'Opération Interne.  |
| <b>PPI</b>     | Plan Particulier d'Intervention.   |
| <b>PPR</b>     | Plan de Prévention des Risques.  |
| <b>PPRN</b>    | Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles.                       |
| <b>PPRI/Sm</b> | Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine.         |
| <b>PPRT</b>    | Plan de Prévention des Risques Technologiques.                             |
| <b>PSS</b>     | Plan de Surfaces Submersibles  |
| <b>SAGE</b>    | Schéma d'Aménagement de la Gestion des Eaux.                               |
| <b>SCOT</b>    | Schéma de Cohérence Territoriale.  |
| <b>SDAGE</b>   | Schéma Directeur d'Aménagement et de la Gestion de l'Eau.                  |
| <b>SDIS</b>    | Service Départemental d'Incendie et de Secours.                            |
| <b>SIDPC</b>   | Service Interministériel de la Défense et de la Protection Civile.         |
| <b>SMNLR</b>   | Service Maritime de la Navigation Languedoc-Roussillon                     |

**SMVM** Schéma de Mise en Valeur de la Mer.

Abréviations utilisées en référence aux études de cas :

**CCNBT** Communauté des Communes du Nord Bassin de Thau.

**DGS** Directeur(trice) Général(e) des Services.

**DGSA** Directeur(trice) Général(e) des Services Adjoint(e).

**DGST** Directeur(trice) Général(e) des Services Techniques.

**LR** Languedoc-Roussillon.

**SDAGE** Schéma Directeur d'Aménagement et de la Gestion des Eaux Rhône Méditerranée Corse.

**SIEL** Syndicat Mixte des Etangs Littoraux.

**SMBT** Syndicat Intercommunal des Etangs et des Lagunes.

**CABT** Communauté d'Agglomération du Bassin de Thau (nouvellement **Thau Agglo**).

# Bibliographie

## A

- ACKOFF R. (1973), *Méthode de planification dans l'entreprise*, Paris, Editions des Organisations.
- AFFELTRANGER B. (2002), "User-based design of socially efficient flood warnings: concept paper for the Lower Mekong Basin", Mekong River Commission Expert Meeting, Phnom Penh, février, 20 p.
- AFFELTRANGER B., LASSERRE F. (2003), "La gestion par bassin versant : du principe écologique à la contrainte politique - le cas du Mékong", *VertigO - La revue en sciences de l'environnement*, Vol. 4, N°3, pp. 1-15.
- AGGERI F., ACQUIER A. (2005), "La théorie des stakeholders permet-elle de rendre compte des pratiques d'entreprise en matière de RSE ?", XIV<sup>ème</sup> Conférence Internationale de Management Stratégique, Pays de la Loire, Angers.
- AGUILAR F.J. (1967), *Scanning the business environment*, Mac Millan Company, New York.
- AKERLOF G.A. (1970), "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, N°3, pp. 488-500.
- ALAVI M., LEIDNER D.E. (2001), "Knowledge Management and Knowledge Management Systems: Conceptual Foundations and Research Issues", *MIS Quarterly*, Vol. 25, N°1, pp. 107-136.
- ALLARD-POESI F., DRUCKER-GODARD C., EHLINGER S. (2003), "Analyses de représentations et de discours", in Thiétard R.A. et coll., *Méthodes de Recherche en Management*, Ed. 2<sup>ème</sup>, Paris, Dunod, pp. 449-475.
- ALLARD-POESI F., PERRET V. (2003), "La recherche-action", in Y. Giordano (coord.), *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative*, Ed. EMS, Paris, pp. 85-132.
- ALLIOUAT B. (1996), *Les Stratégies de Coopération Industrielle*, Economica, 226 p.
- AMABILE S. (1999), "De la veille stratégique à une attention réticulée. Le réseau d'attention inter-organisationnel des mutuelles d'Assurance automobile", *Systèmes d'Information et Management*, n°2, Vol. 4, Ed. ESKA.
- AMABILE S., GUECHTOULI M. (2008), "Veille et sélection de l'information : intégrer les acteurs dans le développement de filtres informationnels intelligents", *Finance, Contrôle et Stratégie*, Vol. 11, N°3.
- ANDERSON J.R. (1980), *Cognitive Psychology and its Implications*, New York, Freeman.
- ANSOFF H.I. (1965), *Corporate Strategy*, McGraw-Hill Inc. US Hard Cover.
- ANSOFF H.I. (1975), "Managing strategic surprise by response to weak signals", *California Management Review*, Vol. XVIII, N°2, pp. 21-33.
- ARGOTE L., MCEVILY B., REAGANS R. (2004), "Introduction to the special issue on managing knowledge in organizations: creating, retaining, and transferring knowledge", *Management science*, Vol. 49, N°4, pp. v-viii.
- ARGYRIS C. (1995), *Savoir pour agir - Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, Interéditons, traduit de l'anglais : Knowledge for Action. A guide to Overcoming Barriers to Organizational Change, Jossey-Bass Pub., 1993.

- ARGYRIS C., PUTNAM R., SMITH D.M. (1985), *Action science : Concepts, Methods and Skills for Research and Intervention*, San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- ARNSTEIN R.S. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", *American Institute of Planners Journal*, Vol. 35, N°4, juillet, pp. 216-224.
- ARNSTEIN R.S. (1971), "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the Royal Town Planning Institute*, avril, pp. 1-7.
- ARON R. (1962), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy.
- ARROW K. (1974), *Les limites de l'organisation*, trad. française 1976, Paris, PUF, 110 p.
- ARSAC J. (1987), *Les machines à penser*, Le Seuil, Paris.
- ATTALI J. (2004), *La voie humaine - Pour une nouvelle social-démocratie*, Fayard, 200 p.
- AUBÉ C. (2002), "Pourquoi fait-on toujours les mêmes erreurs ?", *Enjeux-Les Echos*, N°134, pp. 138-142.
- AVENIER M.J. (1989), "Méthodes de terrain et recherche en management stratégique", *Economies et Sociétés, série Sciences de Gestion*, N°14, pp.199-218.
- AVENIER M.J. (1992), "Recherche-action et épistémologies constructivistes, modélisations systémiques et organisations socio-économiques complexes : quelques boucles étranges fécondes", *Revue Internationale de Systémique*, Vol.6, N°4, pp. 403-420.
- AVENIER M.J. (2008), "Une méthodologie pour l'enrichissement réciproque entre théories et pratiques en gestion", *Cahier de recherche*, N° 2008-15.
- AVENIER M.J., NOURRY L. (1997), "Connaissances engendrées dans une recherche-intervention : modalités de production et conditions de légitimation", *Colloque "Constructivisme(s) et sciences de gestion"*, (Lille, 23 octobre 1997), *Université des Sciences et Technologies de Lille*, Tome 2, pp. 307-318.

## **B**

- BAECHLER J. (1995), *Le capitalisme : Les origines*, Tome I, Folio histoire, Paris, Gallimard, 442 p.
- BAIRD A., ST-AMAND R. (1995), "La confiance au sein des organisations", *Commission de la fonction publique du Canada*, parties 1 et 2, mai et octobre 1995.
- BALLAY J.F. (1997), *Capitaliser et transmettre les savoir-faire dans l'entreprise*, Eyrolles, 352 p.
- BALLAZ B., LESCA H. (1992), "Le processus de veille stratégique : examen de quelques questions importantes.", *CERAG, ESA, série Recherche* Vol. 92, N°5, 20 p.
- BALLET J., DE BRY F. (2001), *L'entreprise et l'éthique*, Editions du Seuil.
- BARBIER R. (1996), *La recherche action*, Paris, Economica Anthropos.
- BAREL Y. (1981), "Modernité, code, territoire", *Annales de la recherche urbaine*, N°10-11, pp. 3-21.
- BARRET P. (2003), *Guide pratique du dialogue territorial concertation et médiation pour l'environnement et le développement social*, Ed. Fondation de France, p. 136.



- BARTHE Y. (1999), "Présentation du texte de Brian Wynne : Les moutons peuvent-ils paître en toute sécurité ? Une approche réflexive du partage entre savoir expert et savoir profane", Cahiers de la sécurité intérieure, "Risque et démocratie", N°38, pp. 219-220.
- BATESON G. (1977), *Steps to an Ecology of Mind*, London, Paladin.
- BAUMARD P. (1999), *Tacit knowledge in organizations*, London, Sage.
- BAYET C. (2005), "Riverains inondables et défenseurs de l'environnement. Mobilisations et contestations associatives dans le domaine de la prévention des inondations", (Dir.), P. Lascoumes, Paris, CEVIPOF, 84 p.
- BAZIN D., BALLEST J. (2004), "Prendre au sérieux les enjeux environnementaux : l'ambiguïté de l'approche des parties prenantes", in *Vertigo*, Vol. 5, N°2, Montréal.
- BECK U. (2001), *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Alto, Aubier, 552p., pour la traduction française ; version originale : 1986, Risikogesellschaft, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- BECK U. (2004), "La dynamique politique de la société mondiale du risque", Conférence du 13 décembre 2004 à Paris dans le cadre du séminaire Economie de l'environnement et développement durable, coorganisé par l'Iddri et le MEDD.
- BEIJERSE R. P. (1999), "Questions in knowledge management: defining and conceptualising a phenomenon", *Journal of Knowledge Management*, Vol. 3, N°2, pp. 94-109.
- BELMONDO C. (2001), "Les interactions entre outils de gestion et connaissances. Application à une cellule de veille concurrentielle", X<sup>ème</sup> Conférence de l'Association de Management Stratégique.
- BENDER S., FISH A., (2000), "The transfer of knowledge and the retention of expertise: the continuing need for global assignments", *Journal of knowledge Management*, Vol. 4, N°2, pp. 125-137.
- BERTHELSEN C. (2009), "Data, Information, Knowledge - Developed from discussion", in a-small-lab resources (<http://a-small-lab.com>)
- BESNIER J.-M. (2005), *Les théories de la connaissance*, PUF, 126 p.
- BEURET J.-E. (2006), *La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan, 340 p.
- BOLLOJU N., KHALIFA M., TURBAN E. (2002), "Integrating knowledge management into enterprise environments for the next generation decision support", *Decision Support Systems*, Vol. 33, N°2, pp. 163-191.
- BONNAFOUS-BOUCHER M., PESQUEUX Y. (dir.) (2006), *Décider avec les parties prenantes - Approches d'une nouvelle théorie de la société civile*, Paris, La Découverte Recherches.
- BOUCHETTE F., MARSALEIX P. (2007), "Hydrodynamics in the Gulf of Aigues-Mortes, NW Mediterranean Sea: in situ and modelling data", *Continental Shelf Research*, N°27, pp. 2389-2406.
- BOUGNOUX D. (1995), *La communication contre l'information*, Hachette collection "Questions de société".
- BOUYER C. (2004), "Evolutions et perspectives du tourisme littoral en France", Premières rencontres franco-espagnoles du tourisme : Développement des territoires et management touristique : échanges d'expériences et perspectives de coopération, 9,10,11 décembre 2004, Arles.

- BRAVARD J.P., PETIT F. (2000), *Les cours d'eau. Dynamique du système fluvial*, coll. U - Géographie, Paris : Armand Colin, 222 p.
- BRIDGE G., JONAS A.E.G. (2002), "Guest Editorial : Governing nature: the reregulation of resource access, production, and consumption", *Environment and Planning A*, Vol. 34, pp. 759-766.
- BRILLOUIN L. (1959), *La science et la théorie de l'information*, Ed. Jacques Gabay, reprint 1988.
- BROUARD F. (2002), "Pertinence d'un outil diagnostique des pratiques de veille stratégique pour aider les PME", 6<sup>ème</sup> Congrès international francophone sur la PME, HEC Montréal.
- BROUSTE P., COTTE D. (1999), "Les Tablettes... D'Ourouk: Le Knowledge Management", N°5, mai 1999.
- BROWDER G. (2000), "An analysis of the negotiations for the 1995 Mekong Agreement", *International Negotiation*, Vol. 5, pp. 237-261.
- BROWN J., DUGUID P. (1998), "Organizing Knowledge", *California Management Review*, Vol. 40, N°3, pp. 90-111.
- BRUNEL V. (2007), "Comprendre l'activité des cadres territoriaux pour construire une culture du métier", Quatorzième journée d'étude du GDR Cadres : Encadrer sous contrainte : Les encadrants des organisations publiques, 6 et 7 décembre 2007, Annecy le Vieux.

## C

- CALAME M. (2000), "Des Conférences de Citoyens", FPH (Fondation Charles Léopold Mayer), Etats Généraux de L'Ecologie Politique, Alliance pour un monde responsable et solidaire, Chantier "Renouveau du politique", mai 2000.
- CALLENS I. (2000), *Les déterminants de la réponse environnementale des entreprises : des théories de la firme à la validation empirique*, Louvain-la-Neuve, Ed. CIACO, coll. Nouvelle série N°358.
- CALLON M. (1986), "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc", *L'Année sociologique*, N°36.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, "La couleur des idées", 358 p.
- CAMPENHOUDT VAN L., QUIVY R. (2001), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Ed. 3<sup>ème</sup>, Paris, Dunod, 256 p.
- CARLSSON S.A., EL SAWY O.A., ERIKSSON I., RAVEN A. (1996), "Gaining Competitive Advantage Through Shared Knowledge Creation: In Search of a New Design Theory For Strategic Information Systems", 4<sup>ème</sup> Conférence Européenne sur les Systèmes d'Information, Lisbonne.
- CARROLL A.B., BUCHHOLTZ A.K. (2000), *Business and Society: Ethics and Stakeholder Management*, 4<sup>ème</sup> édition, Cincinnati, South-Western Publishing.
- CARRÉ C. (2006), "Les évolutions en France dans la théorie et les pratiques d'une gestion territoriale du risque : l'application au cas des inondations", *Annales de Géographie*, Ed. Armand Colin, Vol. 115, N°648, pp. 133-153.
- CAYROL A. (2006), "Analyse du rôle des parties prenantes dans la stratégie de développement durable d'une banque. Etude de cas : la Banque Triodos", IGEAT : Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du territoire, diplôme d'Etudes Spécialisées en Gestion de l'Environnement.

- CHALUS-SAUVANNET M.-C. (2006), "Intégration de la veille dans le système organisationnel de l'entreprise : quels enjeux pour l'innovation ?", *La Revue des Sciences de Gestion*, N°218, pp. 31-43.
- CHANAL V., LESCA H., MARTINET A.C. (1997), "Vers une ingénierie de la recherche en sciences de gestion", *Revue Française de Gestion*, N°116, pp. 41-51.
- CHARREIRE S., HUAULT I. (2001), "Le constructivisme dans la pratique de recherche : une évaluation à partir de seize thèses de doctorat", *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 4, N°3, septembre, pp. 31-55.
- CHARREIRE S., HUAULT I. (2002), "La recherche constructiviste en management stratégique : Quelle cohérence épistémologique ?", chapitre 10, in Dostaler I., H. Laroche et O. Boiral, *Perspectives en Management Stratégique*, tome VIII, Caen : EMS, pp. 265-280.
- CHAUVET V., GHETTY C. (2003), "Une approche conceptuelle de la création de connaissances au travers des communautés virtuelles", 8<sup>ème</sup> Colloque de l'Association Information et Management, IUT 2 GEA, Grenoble, 22/23 mai.
- CLAEYS-MEKDADE C., VIVIEN F.-D. (2001), "Economie et démocratie dans le domaine de l'environnement : la méthode d'évaluation contingente en question", Communication au colloque "Economie et démocratie", Reims, 9-10 octobre 2001.
- CLARKSON M.B. (1995), "A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance", *Academy of Management Review*, Vol. 20, N°1, pp. 92-117.
- CLOT, Y. (1999), *La fonction psychologique du travail*, Paris, PUF, 243 p.
- COLBEAU-JUSTIN L., MARCHAND D., CARTIER S., VANSAY B. (2004), "Gard et Hérault : réactions, critiques et propositions des populations", *Préventique*, N°75, pp. 27-30.
- COLLIGNON B. (2000), "Les savoirs géographiques ont-ils une valeur ?", in Yves Michaud (dir.), *Qu'est-ce que la société ? U.T.L.S.*, Vol. 3, Paris, Odile Jacob, pp. 111-120.
- COURTEAU R. (2007), " L'évaluation et la prévention du risque du tsunami sur les côtes françaises en métropole et outre-mer ", rapport pour l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 7 décembre 2007.
- CRINON J., LEGROS D. (2002), "The Semantic Effects of Consulting a Textual Data-Base on Rewriting. Learning and Instruction", Vol. 12, N°6, pp. 605-626.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'Acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Ed. du Seuil, 1981. Première parution en 1977, dans la collection "Sociologie politique".

## D

- DAFT R.L., LENGEL R.H. (1986), "Organizational information requirements, media richness and structural design", *Management Science*, Vol. 32, N°5, pp. 554-571.
- DAGNINO G.B., LE ROY F., YAMI S. (2007), "La dynamique des stratégies de coopération", *Revue française de gestion*, Vol. 7, N°176, pp. 87-98.
- DANAIS M. (2001), "Durabilité et soutenabilité : dynamique des systèmes locaux", dans M. Jollivet, *Le développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche*, Ed. Scientifiques et Médicales Etsevier SAS, pp. 253-268.
- DAVENPORT T. H., PRUSAK L. (1998), *Working Knowledge*, Harvard Business School Press, Boston.

- DAVENPORT T.H., PRUSAK L. (2005), "What do we talk about when we talk about knowledge?" In I. Nonaka (ed.) *Knowledge management: critical perspectives on business and management*, New York: Routledge, pp.301-321.
- DAVID A. (2000), "La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management ?", in Chapitre 8 in DAVID A., HATCHUEL A., LAUFER R., *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris, FNEGE, pp. 193-213
- DAVID A. (2005), "Des rapports entre généralisation et actionnabilité : le statut des connaissances dans les études de cas", *revue Sciences de Gestion*, N°39, pp. 139-166.
- DECROP G. (1995), "De l'expertise scientifique au risque négocié : vers des scènes locales du risque ?", *Risques naturels. Inondations, du constat à la décision. Journée d'étude, dans le cadre des Entretiens du GREF, 24 octobre.*
- DECROP G. (1998), *De l'expertise scientifique au risque négocié. Le cas du risque en montagne*, Paris, Cemagref Editions.
- DECROP G., DOURLENS C., VIDAL-NAQUET P.-A. (1997), "Les scènes locales de risques", *Rapport de recherche, CERPE-Futur Antérieur, Lyon.*
- DEL BALSIO M., LEWIS A.D. (2007), *Recherche en sciences humaines : une initiation à la méthodologie*, Groupe Modulo inc. .
- DÉTRAIGNE Y. (2003), "Rapport Sénat 2002-2003", N°154 sur le projet de la loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.
- DONALDSON E.C. (1995), *Subsidence due to fluid withdrawal*, hardback, 516 p.
- DONALDSON T., PRESTON L.E. (1995), "The stakeholder theory of the corporation : concepts, evidence, and implications", *Academy of Management Review*, Vol. 20, N°1, pp. 65-91.
- DONZELOT J., EPSTEIN R. (2006), "Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine", *revue Esprit.*
- DONZELOT J., EPSTEIN R., MOTHE D. (2006), "Forces et faiblesses de la participation", *revue Esprit*, juillet, pp. 5-53.
- DOUGLAS M., WILDAVSKY A. (1983), *Risk and culture. An essay on the selection of technological environmental dangers*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles.
- DRUCKER P. (2000), "Knowledge work", *Executive Excellence*, Provo, pp. 11-12.
- DU TERTRE C. (2007), "Performance du management : Dispositifs de professionnalisation et évaluation", *Compte-rendu des journées de Loos, "Le travail des cadres : comprendre, former, évaluer"*, disponible sur le site de l'ENACT.
- DUBREUIL G.H. (2000), "Gouvernance des activités à risques et démocratie : les conclusions du séminaire européen TRUSTNET", *Sous la direction de Caillaud F.-E., le dossier : Sécurité et environnement. Le risque au cœur des politiques*, *La Revue Internationale et Stratégique* N°39.
- DUCHÊNE F., MOREL-JOURNEL C. (2004), *De la culture du risque. Paroles riveraines à propos de deux cours d'eau périurbains*, Ed. de l'Aube, Paris.
- DUCLOS D. (1994), "L'anthropologie culturelle de Mary Douglas et le concept de risque", in *Risques*, Paris, N°19.

DYER C. (1997), "History and Vernacular Architecture", *Vernacular Architecture* N°28, pp. 1-8.

## E

EARL M.J., HOPWOOD A.G. (1980), "From management information to information management", In Lucas H., Land F., Lincoln T. and Supper K. (Eds.), *The information systems environment*, Amsterdam: North-Holland Publishing, Chap. 1, pp. 3-13.

EISENHARDT K.M. (1989), "Building theories from Case Study Research", *Academy of Management Review*, Vol. 14, N°4, pp. 532-550.

ELHANCE A.P. (2000), "Hydropolitics: grounds for despair, reasons for hope", *International Negotiation*, Vol. 5, pp. 201-222.

ELIAS A.A., CAVANA R.Y., JACKSON L.S. (2000), "A Methodology for Analysing Stakeholders of R & D Projects", *Proceedings of the R & D Management Conference*, Wellington, New Zealand, pp. 114.

ELIAS A.A., CAVANA R.Y., JACKSON L.S. (2004), "Analysing the Dynamics of Stakeholders in Environmental Conflict: A Systems Thinking and Modelling Approach", in Graham Elkin (ed.), *Proceedings of the 18th Annual Conference of the Australian and New Zealand Academy of Management*, (Dunedin, ANZAM, 2004), pp. 1-15.

ETCHEGOYEN A. (1993), *Le temps des responsables*, Julliard, collection Agora, 262 p.

ETZIONI A. (1988), *The Moral Dimension : Towards a New Economics*, Free Press, 237p.

EUCLIDE (1819), *Les œuvres d'Euclide*, traduites littéralement par F. Peyrard, chez C.F Patris, Paris, 1819, nouveau tirage avec introduction de J. Itard, Blanchard, Paris, 1993.

## F

FAHEY L., PRUSAK L. (1998), "The Eleven Deadliest Sins of Knowledge Management", *California Management Review*, Vol. 40, N°3, pp. 265-276.

FAIRBANK H., JAKEWAYS J. (2006), "Cartographie de l'évolution et des risques du littoral liés au changement climatique", Centre for the Coastal Environment, Isle of Wight Council, Royaume-Uni, septembre 2006.

FELDMANN M.S., MARCH J.G. (1981), "Information in Organisations as signal and symbol", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, pp. 171-186.

FERNANDEZ A.S., MARQUES P., LE ROY F., ROBERT F. (2008), "Mesurer la Coopétition : mission impossible ?", Dix-septième Conférence de l'AIMS, CERAM, Nice.

FIOL C.M., HUFF A.S. (1992), "Maps for managers : where are we ? Where do we go from here?", *Journal of Management Studies*, Vol. 29, N°3, pp. 267-285.

FISCHHENDLER I. (2003), "Can basin management be successfully ignored: the case of the US-Canada transboundary water", SOAS Water Issues Study, School of Oriental and African Studies/King's College London, University of London, Abstract of Occasional paper N°52.

FITCHETT J. (1998), "Managing your organization's key asset: knowledge", *Health Forum Journal*, Vol. 41, pp. 56-60.

- FORAY D. (2002), *L'économie de la connaissance*, Paris, La découverte.
- FORRESTER J.W. (1961), *Industrial dynamics*, New York, J. Wiley and Son, 463 p.
- FOUCHET R., LOPEZ J.-R. (2000), "Processus de décision et aménagement territorial", 4<sup>ème</sup> rencontres Ville - Management, Nancy, 16-17 novembre 2000.
- FOURNIAU J.-M. (2007), "L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement", *Revue européenne de sciences sociales*, Vol. XLV, N°136, Genève, pp.149-179.
- FREEMAN R.E. (1984), *Strategic Management : A stakeholder Approach*, Pitman, Boston.
- FREEMAN R.E. (1994), "The politics of stakeholders theory : some future directions", *Business Ethics Quarterly*, Vol. 4, N°4, pp. 409-421.
- FREEMAN R.E. (1999), "Divergent Stakeholder Theory", *Academy of Management Review*, Vol. 24, pp. 233-236.
- FROCHOT D. (2000), "De la société d'information à l'industrie culturelle", [www.les-infostrateges.com](http://www.les-infostrateges.com), septembre.
- FROCHOT D. (2003), "Document, donnée, information, connaissance, savoir", septembre 2000 - décembre 2003, [www.les-infostrateges.com](http://www.les-infostrateges.com).
- FROCHOT D. (2006), "Méthodologie de recherche d'information", [www.les-infostrateges.com](http://www.les-infostrateges.com), 16 février 2006.
- G**
- GARNIERI F., GARBOLINO E. (2004), *Systèmes d'information et risques naturels*, Transvalor, Presses des Mines, Geodif, 252 p.
- GEERTZ C. (1973), *The interpretation of culture*, Basic Book, New York.
- GERVAIS M. (2009), "Le phénomène physique de la submersion", colloque sur "la prise en compte des risques dans les stratégies d'aménagement : la submersion marine", Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Languedoc-Roussillon.
- GIDDENS A. (1984), *La constitution de la société*, PUF, 1987. (Première édition anglaise 1984).
- GILARD O., GENDREAU N. (1998), "Inondabilité : une méthode de prévention raisonnable du risque d'inondation pour une gestion mieux intégrée des bassins versants", *Revue des sciences de l'eau*, Rev. Sci. Eau, N° 3, pp. 429-444.
- GILARD O., GIVONE P. (1998), "Modélisation de la vulnérabilité : la méthode inondabilité", in DECROP G., GALLAND J.P., *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, Ed. de l'Aube, pp. 114-126.
- GIROD-SÉVILLE M., PERRET V. (1999), "Fondements épistémologiques de la recherche", chapitre 1, in Thiéart R.A. et coll., *Méthodes de recherche en management*, Dunod, pp. 13-33.
- GLASER B.G., STRAUSS A.L. (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine Publishing Company.

- GLASERSFELD (Von) E. (1988), "Introduction à un constructivisme radical", in WATZLAWICK P. (dir.), *L'invention de la réalité : contributions au constructivisme*, Le seuil, Paris.
- GLATRON S. (1997), "L'évaluation des risques technologiques majeurs en milieu urbain : approche géographique; le cas de la distribution des carburants dans la région Ile-de-France", thèse de doctorat en Géographie, université de Paris I Panthéon-Sorbonne, UFR de Géographie, 393 p.
- GLEYZE J.-F. (2001), "Apport de l'information géographique dans l'analyse de risques - Applications à l'étude des perturbations du réseau routier à la suite de catastrophes", in Bulletin d'Information de l'IGN, *Activité recherche 2000*, N°72, pp. 69-84.
- GODARD O. (2000), "Le principe de précaution, une logique de l'action entre science et démocratie", *Revue de philosophie politique*, mai 2000.
- GOLEMBIEWSKI R.T., MCCONKIE M. (1975), "The Centrality of Interpersonal Trust in Group Processes", in COOPER C.L. (ed.), *Theories of Group Processes*, New York, Wiley.
- GOMINET S., LOUIS S. (2008), "Mémento du maire et des élus locaux : Prévention des risques d'origines naturelle et technologique", Institut des Risques Majeurs, Dir. Publication : Henri de Choudens.
- GRAY P.H. (2001), "A problem-solving perspective on knowledge management practices", *Decision Support Systems*, Vol. 31, N°1, pp. 87-102.
- GRAY P.H., CHAN Y.E. (2000), "Integrating knowledge management practices through a problem-solving framework", *Communication de l'AIS*, N°4, article 12, pp. 1-21.
- GRENIER C., JOSSERAND E. (2003), "Recherche sur le contenu et recherche sur le processus", dans Thiétard R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, pp. 104-136.
- GRUNDSTEIN M., ROSENTHAL-SABROUX C. (2001), "Vers un système d'information source de connaissance", chapitre 11, pp. 317-348, dans *Ingénierie des Systèmes d'Information*, Ouvrage collectif sous la direction de CAUVET C., ROSENTHAL-SABROUX C., Hermès sciences Publications.
- GUEGUEN G. (2008), "Coopétition et écosystèmes d'affaires dans les secteurs des technologies de l'information : le cas des Terminaux Mobiles Intelligents", Conférence de l'AIMS 2008.
- GUÉRIN M. (2005), "Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains ?", Commissariat général du Plan, La Documentation Française, 60 p.
- GUIHÉNEUF P.-Y., BARRET P., CAYRÉ P., BLANC M. (2006), *La formation au dialogue territorial. Quelques clés issues d'une réflexion collective*, collection Transversales, Dijon, Educagri, 194 p.
- GURTEEN D. (1998), "Knowledge, creativity and innovation", *Journal of Knowledge Management*, Vol. 2, N°1, pp. 5-13.

## H

- HANNON J.M. (1997), "Leveraging HRM to enrich competitive intelligence", *Human Resource Management*, Vol. 36, N°4, pp. 409-422.
- HANSEN H.S., MAENPAA M. (2008), "An overview of the challenges for public participation in river basin management and planning", *Management of Environmental Quality : An International Journal*, Vol. 19, N°1, pp. 67-84.

- HATCHUEL A. (1994), "Les savoirs de l'intervention en entreprise", *Entreprises et Histoires*, N°7, pp. 59-75.
- HATCHUEL A., DAVID A., LAUFER R. (2001), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. Eléments d'épistémologie de la recherche en management*, Paris, FNEGE.
- HAYNES P. (2010), "L'évolution des tendances de l'emploi dans la fonction publique : crise du savoir ou occasion d'actualiser les connaissances ?", *Télescope*, Vol. 16, N°1, pp. 21-38.
- HERMEL L. (2007), *Maîtriser et pratiquer... Veille stratégique et intelligence économique*, Ed. Afnor, 2<sup>ème</sup> Ed., 120p.
- HERNANDEZ S. (2006), "Paradoxes et management stratégique des territoires : Etude comparée de métropoles européennes", Thèse pour l'obtention du doctorat en Sciences de Gestion, Université Paul Cézanne d'Aix Marseille III.
- HILL C.W.L., JONES T.M. (1992), "Stakeholder-agency theory", *Journal of Management Studies*, Vol. 29.
- HUBER G. (1991), "Organizational Learning : The contribution Processes and the literatures", *Organization Science*, Vol. 2, N°1, pp. 88-115.
- HUBERMAN M., MILES M.B. (1991), *Analyse des données qualitatives: recueil de nouvelles méthodes*, Bruxelles: De Boeck Université, 480 p.
- HUBERT-MOY L., CORGNE S., HOUET T., TISSOT C. (2006), "Modélisation prédictive et prospective des changements de l'occupation des sols", *Interactions Nature-Société, analyse et modèles*, La Baule.
- HURON D. (1999), "Le maire entrepreneur politique. Analyse dans les communes de plus de 20000 habitants", Thèse de doctorat de Science de Gestion, Université de Nice Sophia-Antipolis.

## I

- IGALENS J. (2003), "Etude des relations entre les entreprises et les organisations de la société civile autour du concept de responsabilité sociale", LIRHE, note N°370, janvier 2003.

## J

- JANISSEK-MUNIZ R., FREITAS H., LESCA H. (2006), "Veille anticipative stratégique, intelligence collective (VAS-IC) : usage innovant du site Web pour la provocation d'informations d'origine terrain", *La Revue des Sciences de Gestion, Direction et Gestion-Stratégie*, N°218.
- JEANNE G. (2009), "Les précipitations : définition, étude et mesure. Combien de mm de pluie pour une averse, un orage, une année ?", Publié dans *Géographie la communauté des experts*, 20 décembre 2009.
- JEANNOT G. (2005), *Les métiers flous : travail et action publique*, Toulouse, Octares.
- JONAS H. (1979), *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, (trad. : Greisch J.), Paris, Editions du Cerf (coll.: "Passages"), 1990 ; 1er édition : *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt, 1979.
- JOSSERAND E. (1998), "L'intégration des unités périphériques dans les entreprises en réseau", Thèse soutenue le 15 janvier 1998, Université Paris-Dauphine.



**K**

- KIRK J., MILLER M.L. (1986), *Reliability and validity in qualitative research*, Beverly Hills, Sage publications.
- KOENIG G. (1993), "Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles", *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, N°9, pp. 4-17.
- KUBICEK H. (2007), "Electronic Democracy and Deliberative Consultation on Urban Projects", Report for the Congress of Local and Regional Authorities, Bremen : University of Bremen.
- KUHN T.S. (1972), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.

**L**

- LADO A., BOYD N.G., HANLON S.C. (1997), "Competition, cooperation, and the search for economic rents: A syncretic model", *The Academy of Management Review*, Vol. 22, N°1, pp. 110-141.
- LAM A. (2000), "Tacit knowledge, organizational learning and societal institutions: an integrated framework", *Organization Studies*, Vol. 21, N°3, pp. 487-513.
- LANGUMIER J. (2006), "Survivre à la catastrophe : paroles et récits d'un territoire inondé. Contribution à une ethnologie de l'évènement à partir de la crue de l'Aude de 1999", thèse d'ethnologie et d'anthropologie sociale, EHESS Paris, soutenue le 19 septembre 2006.
- LANGUMIER J. (2007), "Le modèle périurbain à l'épreuve de la catastrophe", *Métropoles*, N°1, Varia, [En ligne], mis en ligne le 21 mai 2007.
- LANGUMIER J. (2008), "Risques majeurs : les grands principes pour une stratégie globale de prévention", *Catastrophe naturelle, compréhension sociale*, Ponts Formation Edition, Paris.
- LAPORTE V. (2009), "Le Point sur la croissance du nombre de logements en zones inondables", Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, Observation et statistiques, N°6, février 2009.
- LARSEN H., MARK O., JHA M.K., DAS GUPTA A. (2001), "The Application of Models in Integrated River Basin Management", Horsholm : Danish Hydraulics Institute; Bangkok : Asian Institute of Technology, 10 p.
- LASSERRE F., DESCROIX L. (2002), *Eaux et territoires. Tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 478 p.
- LE COADIC Y.F. (1994), *La science de l'information*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je? , 127 p.
- LE MOIGNE J.-L. (1979), "Informer la décision ou décider de l'information ?", *Economies et Sociétés*, Cahier de l'ISMEA, Série G, N°1, pp. 889-918
- LE MOIGNE J.-L. (1990), "Intelligence artificielle et raisonnement économique", *Mondes en développement*, Tome 18, N°72.
- LE MOIGNE J.-L. (1991), *Simon H., Science des systèmes, sciences de l'artificiel*, traduit de l'Anglais, Paris, Bordas.
- LE MOIGNE J.-L. (1995), *Les épistémologies constructivistes*, PUF Que Sais-je ?, (ré édition 1999), 127 p.

- LE MOUËL J.L., BLANTER E., SCHNIRMAN M., COURTILLOT V. (2009), "Evidence for Solar Forcing in Variability of Temperatures and Pressures in Europe", *Journal of Atmospheric and Solar-Terrestrial Physics*, N°71, pp. 1309-1321.
- LEBRATY J.-F. (2000), "Aide à la décision et écarts bancaires : une approche en termes de rationalité procédurale", *Systèmes d'Information et Management*, Vol. 5, N° 3, pp. 3-28.
- LEBRATY J.-F., LANCINI A. (2008), "Partage des connaissances et résilience organisationnelle: le cas de la numérisation de l'armée de terre", publié dans la 13<sup>ème</sup> conférence internationale de l'AIM, Paris : France.
- LEDOUX B. (2006), *La gestion du risque inondation*, Paris, Ed. Tec & Doc, 792 p.
- LEDOUX B. (2009), "Etat de l'art des recherches sur certaines mesures non-structurelles de gestion du risque inondation (PPR et système catnat)", Cemagref, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM).
- LEONARD D., SENSIPER S. (1998), "The role of tacit knowledge in group innovation", *California Management Review*, Vol. 40, N°3, pp. 112-132.
- LESCA H. (1986), *Système d'information pour le management stratégique de l'entreprise*, Paris : McGrawHill, 146 p.
- LESCA H. (1994), "Veille stratégique : La méthode L.E.SCAning", modifié en 2003, Ed. ems Management et Société, 190 p.
- LESCA H., CASTAGNOS J.C. (2000), "Capter les signaux faibles de la veille stratégique : comment amorcer le processus ?", in *Colloque AIMS*, Montpellier, 2000, 21 p.
- LESCA N., CARON-FASAN M.-L. (2006), "Veille", in : *Faire de la recherche en systèmes d'information*, ouvrage coordonné par ROWE F., Ed.Vuibert, pp. 1837-1846.
- LEVINSON N.S., ASAH I. M. (1995), "Cross-national alliances and interorganizational learning", *Organizational Dynamics*, Vol.24, N°2, pp. 50-63.
- LIBAERT T., PIERLOT J.-M. (2006), "Communication entre pouvoirs publics, entreprises et associations : du conflit de légitimité au renforcement des légitimations", in : *Recherches en Communication*, UCL, N°25/2006, p. 149-162.
- LIEBOWITZ J. (2001), "Knowledge management and its link to artificial intelligence. Expert Systems with Applications", Vol. 20, pp.1-6.
- LINCOLN Y.S., GUBA E.G. (1985), *Naturalistic Inquiry*, Sage publications, Beverly Hills.
- LINDGREN R., HENFRIDSSON O., SCHULTZE U. (2004), "Design Principles for Competence Management Systems: A Synthesis of an Action Research Study", *MIS Quarterly*, Special Issue on Action Research, Vol. 28, N°3, pp. 435-472.
- LIU M. (1992), "Présentation de la recherche-action : définition, déroulement, et résultats", *Revue Internationale de Systémique*, Vol. 6, N°4, pp. 293-311.
- LOUCKS D.P. (2000), "Sustainable water resources management", *Water International*, IWRA, Vol. 25, N°1, March 2000, pp.3-10.
- LOUCKS D.P., GLADWELL J.S. (1999), *Sustainability criteria for water resource systems*, International Hydrology Series, UNESCO and IHP, Cambridge: Cambridge University Press, 139 p.

LOURAU R. (1997), *Implication, transduction*, Paris, Anthropos.

LOWENDHAL B.R., HAANES K. (1997), "The Unit of activity: A New Way to Understand Competence Building and Leveraging", in R.Sanchez et A.Heene (eds), *Strategic learning and Knowledge management*, John Wiley & Sons, pp. 19-38.

## M

MACHLUP F. (1983), "Semantic quirks in studies of information", In MACHLUP F. & MANSFIELD U. (Eds.), *The study of information: Interdisciplinary messages*, WILEY J., New York, pp. 641-671.

MACHLUP F. (1984), *Knowledge: its creation, distribution, and economic significance*, Vol. 1 Knowledge and knowledge production, Princeton University Press.

MACK M. (1995), "L'organisation apprenante comme système de transformation de la connaissance en valeur", *Revue Française de Gestion*, pp. 43-48.

MALTÈSE L. (2004), "Approche par les ressources d'un évènement sportif : application aux cas des tournois de tennis internationaux français", Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille.

MANN M.E., BRADLEY R.S., HUGHES M.K. (1998), "Global-scale temperature patterns and climate forcing over the past six centuries", *Nature*, Vol. 392, pp. 779-788.

MARCH J.G. (1991), « Rationalité limitée, ambiguïté et ingénierie des choix », in *Décisions et organisations*, (traduit par WACQUET M. et adapté par MARTINET A.C.), les éditions d'organisation, Paris.

MARCHAND M. (1996), "Pressions humaines sur le littoral : des pressions qui se diversifient sur un espace toujours vulnérable", *Institut Français de l'Environnement*, N° 19, janvier 1996.

MARTINET A.C. (1984), *Management stratégique: organisation et politique*, McGraw-Hill, Paris.

MASROURI F., PANTET A. (2009), "Classification des risques : Glossaire", Université de bordeaux I, UNIT.

MAYER P. (1984), "La recherche en gestion : une science clinique de l'homme et de la société", in actes du Colloque "La recherche en sciences de gestion", Lyon, novembre.

MCDERMOTT R. (1999), "Why information technology inspired but cannot deliver knowledge management", *California Management Review*, Vol. 41, N° 4, pp. 103-117.

MCINTYRE S., MCKITRICK R. (2003), "Corrections To The Mann et. Al. (1998) Proxy data base and northern hemispheric average temperature series", *Energy & Environment, Multi-science publishing*, Vol. 14, N°6, pp. 749-771.

MÉCHIN A. (2001), "La capacité urbaine d'attraction et d'ancrage des établissements : une analyse par les ressources dynamiques", thèse pour l'obtention d'un doctorat en sciences de gestion, dir. J.C. Papillon, Université de Caen.

MEISSONIER R., HOUZÉ E. (2010), "Toward and 'IT Conflict-Resistance Theory' : action research during IT pre-implementation", *European Journal of Information Systems*, pp. 1-22.

- MERCIER S. (2001), "L'apport de la théorie des parties prenantes au management stratégique : une synthèse de la littérature", X<sup>ème</sup> Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, 13-14-15 juin 2001.
- MERMET L. (1998), "Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement", in FAURE G.O., MERMET L., TOUZARD H., DUPONT C. (2000), *La négociation. Situations et problématiques*, Paris, Nathan, 2<sup>nd</sup> Ed. Dunod.
- MESNIER P.M., MISSOTTE P. (2003), *La recherche-action : une autre manière de chercher, se former, transformer*, Paris, L'Harmattan.
- METLAY D. (1999), "Institutional Trust and Confidence: A Journey into a Conceptual Quagmire", In CVETKOVICH G., LÖFSTEDT R. (eds.) *Social Trust and the Management of Risk*, Earthscan, London, pp. 100-116.
- MEUR-FEREC C. (2006), " La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française. ", in Développement durable & territoires.
- MICAELLI J.-P., PERRIN J. (1997), "Les trois âges de la capitalisation des connaissances", dans FOUET J.-M. (Coord.), *Capitalisation et intégration du savoir-faire en entreprise*, Hermès : Paris, pp. 23-39.
- MILLER F.P., VANDOME A.F., MCBREWSTER J. (2010), *Gestion des Connaissances*, Alphascript Publishing, 216 p.
- MINTZBERG H., RAISINGHANI D., THÉORËT A. (1976), "The structure of un-structured decision processes", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, pp. 246-275.
- MITCHELL R.K., AGLE B.A (1997), *Stakeholder identification and salience: Dialogue and operationalization*, International Association for Business and Society, Destin Florida.
- MITCHELL R.K., AGLE B.A., WOOD D.J. (1997), "Towards a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts", *Academy of Management Review*, Vol. 22, N°4, pp. 853-886.
- MOISDON J.C. (1984), "Recherche en gestion et intervention", *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre, pp. 61-73.
- MOLIN V.H. (1994), "The International Decade For Natural Disaster Reduction and the Link with Agenda 21", *Ecodécision*, avril 1994, pp. 42-45.
- MOORE P. (2005), *Donner un nouvel élan à la population locale et aux bassins versants*, Projet Cycleau - thème "Participation du public et des acteurs locaux", 66 p.
- MORIN E. (1995), *Introduction à la pensée complexe*, ESF.
- MULLER P. (1990), *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 127 p.

## N

- NALEBUFF B., BRANDENBURGER A. (1996), *La Co-opétition, une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération*, Village Mondial, Paris.
- NEWELL A., SIMON H.A. (1972), *Human Problem Solving*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

- NEWELL S., HUANG J.C., GALLIERS R.D., PAN S.L. (2003), "Implementing enterprise resource planning and knowledge management systems in tandem: fostering efficiency and innovation complementarity", *Information and Organization*, Vol. 13, N°1, pp. 25-52.
- NGUYEN T.V. (2002), *Knowledge management: literature review and findings about perceptions of knowledge transfer in collaborative and process-oriented teams*, Pepperdine University, Doctor of Education in Organizational Leadership Dissertation, 227 p.
- NONAKA I. (1991), "The knowledge-creating company", *Harvard Business Review*, N° 69, pp. 96-104.
- NONAKA I. (1994), "A dynamic theory of organizational knowledge creation", *Organization Science*, Vol. 5, N°1, pp. 14-37.
- NONAKA I., TAKEUCHI H. (1995), *The knowledge creating company*, New York: Oxford University Press.
- NONAKA I., KONNO N. (1998), "The Concept of "Ba" : Building a foundation for Knowledge creation", *California Management Review*, Vol. 40, N°3.
- NONAKA I., SASAKI K., AHMED M. (2001), "Knowledge creation", *Knowledge Management Magazine*.
- NONAKA I., TAKEUCHI H. (1995), *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*, Oxford University Press, New York.
- NONAKA I., TOYAMA R., KONNO N. (2000), "SECI, Ba and leadership: a unified model of dynamic knowledge creation", *Long Range Planning*, Vol. 33, pp. 5-34.
- NORA P. (1974), "Le retour de l'évènement", in Nora P. (dir.), *Faire de l'histoire*, Gallimard, Paris, pp. 285-307.
- NORMAN L. (1980), *Traitement de l'information et comportement humain*, Vigot.
- NOVEMBER V. (2002), *Les territoires du risque, le risque comme objet de réflexion géographique*, Ed. scientifiques européennes, Bern.

## O

- ORESQUES N. (2004), *The scientific consensus on climate change*, *Science*, 306 p.

## P

- PADIOLEAU J.-G. (1999), "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques", *Politiques et Management Public*, Vol.17, N°4, pp. 107-108.
- PADIOLEAU J.-G. (2003), "Inondations : la corruption du régionalien", *Pouvoirs locaux*, N°56, pp. 76-80.
- PASSERON J.-C. (1991), "Ce que dit un tableau et ce qu'on en dit. Le langage des variables et l'interprétation dans les sciences sociales", in *Le raisonnement sociologique. L'espace non poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, pp. 111-133.
- PATUREL D. (2009), "L'implication au cœur d'un processus de recherche", 20<sup>ème</sup> congrès Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines, Toulouse, 15 p.
- PEARCE E.A., CHAPMAN B.L., DAVID F.R. (1982), "Environmental scanning for small and growing firms", *Journal of Small Business Management*, pp. 27-34.

- PEISER B. (2005), "The dangers of consensus science", National Post, 17 mai 2005.
- PELLEGRIN-BOUCHER E. (2006), "Stratégies de coopération : modalités et implications. Le cas du secteur des ERP et des services", Thèse en Sciences de Gestion, Université Montpellier I.
- PELLETIER G. (1999), *Former les dirigeants de l'éducation : apprentissage dans l'action*, De Boeck Université, perspectives en éducation, 73 p.
- PÉREZ-DIAZ C. (2003), "Théorie de la décision et risques routiers", Cahiers internationaux de sociologie, 2003/1, N°114, pp. 143-160.
- PERRIAULT J. (2002), *Éducation & nouvelles technologies*, Théorie et pratiques, Paris, Nathan.
- PETITJEAN O. (2003), "Fiches d'expérience : Les conférences de citoyens", fondation sciences citoyennes, [http://www.sciencescitoyennes.org/auteur.php?id\\_auteur=20](http://www.sciencescitoyennes.org/auteur.php?id_auteur=20)
- PETITJEAN O. (2008), "Les conférences de consensus", <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/>
- PETTS J. (1998), "Trust and Waste Management Information Expectation versus Observation", Journal of Risk Research, Vol. 4, pp. 307-320.
- PFEFFER J., SALANCIK R. (1978), *The External Control of Organization*, Harper & Row, New York, 300 p.
- PHILLIPS R., FREEMAN R.E., WICKS A.C. (2003), "What Stakeholder Theory Is Not", Business Ethics Quarterly, Vol. 13, pp. 479-502.
- PIAGET J. (1965), *L'explication en sciences sociales*, Presses universitaires de Genève.
- PINTE J.-P. (2006), "La veille informationnelle en éducation pour répondre au défi de la société de la connaissance au XXI<sup>ème</sup> siècle: Application à la conception d'une plateforme de veille et de partage de connaissance en éducation : Commun@utice", thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de l'information et de la communication, Université de Marne-La-Vallée.
- PLANE J.-M. (2000), *Méthodes de recherche-intervention en management*, Paris, L'harmattan.
- POLANYI M. (1962), *Personal knowledge: towards a post critical philosophy*, London : Routledge.
- POLANYI M. (1966), *The Tacit Dimension*, Garden City, New York: Doubleday & Co., p. 108.
- PORAT M. (1976), "The Information Economy", PhD. Dissertation, Stanford.
- PORTER M. (1982), *Choix stratégiques et concurrence*, Economica.
- POST J.E., PRESTON L.E., SACHS S. (2002), *Redefining the corporation: stakeholder management and organizational wealth*, Stanford, CA : Stanford University Press.
- POTIER V., HARANG P. (2001), *Maîtrise des risques dans la gestion locale : responsabilité pénale, financière, administrative contrôle interne, assurances*, Paris, Editions Le Moniteur.
- PRAS B., TARONDEAU J.-C. (1979), "Typologie de la recherche en gestion", Enseignement et gestion, N°9.
- PRAK J.Y. (2003), *Le manuel du Knowledge Management*, Paris, Ed. Dunod, 477 p.
- PRIETO-MARTÍN P. (2009), "(e)Participación en el Ámbito Local: caminando hacia una democracia colaborativa", Sololá (Guatemala): Asociación Ciudades Kyosei.

PRUSAK L, CROSS R., PARKER A., BORGATTI S.P. (2001), "Knowing what we know : supporting knowledge creation and sharing in social networks", *Organizational dynamics*, Vol. 30, N°2, pp. 100-120.

PRUVOST-GIRON C. (2000), "Limites administratives, limites historiques et limites perçues ?", *Communication*, mars 2000, 7 p., <http://membres.lycos.fr/ajei/corinne.htm>.

## Q

QUICKERT-MENZELE E., HERZ A. (2006), "10 ans de Plans de Prévention des Risques - Vers une plus grande concertation dans la gestion des risques", Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

QUINN R.E., ROHRBAUGH J.W. (1983), "A Spatial Model of Effectiveness Criteria : Towards a Competing Values Approach to Organizational Effectiveness", *Management Science*, Vol. 29, pp. 363-377.

## R

RASCOL-BOUTARD S. (2004), "Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers : Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale", in *Management local, de la gestion à la gouvernance*, sous la direction de CUEILLE S., Le DUFF R., RIGAL J.J., Ed. Dalloz, pp. 413-430.

REIX R. (1996), "Savoir tacite et savoir formalisé dans l'entreprise", *Revue Française de Gestion*, N°105, septembre-octobre, pp. 17-28.

REIX R. (2000), *Systèmes d'Informations et Management des Organisations*, Paris, Editions Vuibert, 371 p.

RÉMY E. (1997), "Comment dépasser l'alternative risque réel/risque perçu ?", *Annales des Mines, série "Responsabilité et environnement"*, N°5, pp. 27-34.

REVEL M. (2010), "Pratiques délibératives et engagement des profanes : la montée en généralité des associations", Colloque AFS, RT34 Sociologie Politique, 18 mai 2010, publié dans *Formes et lieux de production de l'activité politique*, Paris, France.

REY A. (1992), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert.

RODHAIN F. (2001), "Aide à la construction et à la confrontation de représentations mentales pour la recherche d'un consensus dans les situations mal structurées. 5 ans après : évaluation de la réussite de trois cas de planification", *Systèmes d'Information et Management*, Vol. 6, N°2.

ROMELAER P. (2000), "Que seront les entreprises demain", *Sciences Humaines*, N° spécial sur Le Changement, pp. 18-21.

ROSSION F. (2008), *Transfert des savoirs. Stratégies, moyens d'action, solutions adaptées à votre organisation*, Lavoisier, Paris.

ROUX-DUFORT C. (2003), *Gérer et décider en situation de crise. Outils de diagnostic, de prévention et de décision*, Fonctions de l'entreprise, Ed. Dunod, Ed. 2<sup>nd</sup>, 264 p.

RYAN G.W., BERNARD R.H. (2000), "Data Management and Analysis Methods", in DENZIN N.K., LINCOLN Y.S., *Handbook of qualitative research*, Ed. 2<sup>nd</sup>, Sages Publications, Thousand Oaks, pp. 769-802.

## S

SABATIER P., DEZILEAU L., CONDOMINES M., BRIQUEU L., COLIN C., BOUCHETTE F., LE DUFF M., BLANCHEMANCHE P. (2008), "Reconstruction of paleostorm events in a costal lagoon (Hérault, South of France)", *Marine Geology*, N°251, pp. 224-232.

SARTRE J.P. (1943), *L'être et le néant*, Gallimard, Paris, 1996, Ed. 1<sup>er</sup> en 1943.

SCHIN E.H. (1987), *The Clinical Perspective in Fieldwork*, Beverly Hills : Sage.

SCHMANDT J. (2003), "Bringing sustainability science to integrated water basin management", Second International Conference on sustainable development of energy, water and environment systems, Dubrovnik, Croatia, juin 15-20.

SCHÖN D. (1994), *Le praticien réflexif. A la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*, Montréal, Ed. Logiques.

SCHÖN D. (1996), *Le praticien réflexif. Pratiques éducatives et études de cas*, Montréal, Ed. Logiques.

SCHUBERT P., LINCKE D., SCHMID B. (1998), "A Global Knowledge Medium as a Virtual Community: The NetAcademy Concept", *Proceedings of the Americas Conference of AIS*, pp. 618-620.

SCHULTZE U., LEIDNER D.E. (2002), "Studying Knowledge Management In Information Systems Research: Discourses And Theoretical Assumptions", *MIS Quarterly*, Vol. 26, N°3, pp. 213-242.

SEMAL N. (2006), "Analyse du rôle des parties prenantes dans la stratégie de développement durable d'une banque. Etude de cas : la banque Triodos", Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du territoire.

SIMON H.A. (1977), *The new science of management decision.*, review of 1<sup>er</sup> Ed. 1960, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 175 p.

SIMON H.A. (1983), *Administration et processus de décision*, Economica, Paris, traduit de l'américain Administrative Behavior. A study of decision-making Process in administrative organization, The Free Press, Macmillan Publishing Co. New York.

SLATER M., ANTLEY A., DAVISON A., SWAPP D., GUGER C. (2006), "A Virtual Reprise of the Stanley Milgram Obedience Experiments", *PLoS ONE*, Vol. 1, N°1.

SMIRCICH L., STUBBART C. (1985), "Strategic Management in an Enacted World", *Academy of Management Review*, Vol. 10, N°4, pp. 724-736.

STAFFORD R.T. (2007), *Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities*, FEMA, 592 p.

STARBUCK W.H., MILLIKEN F.J. (1988), "Executives' perceptual filters: what they notice and how they make sense", in HAMBRICK D. (Ed.), *The executive effect: concepts and methods for studying top managers*, Greenwich, CT: JAI Press, pp. 35-65.



- STRAUSS A.L., CORBIN J. (1994), "Grounded theory methodology: An overview", in DENZIN N.K., LINCOLN Y.S., (eds.), *Handbook of qualitative research.*, Thousand Oaks, CA: Sage publications, pp. 273-285.
- STRAUSS A.L., CORBIN J. (1998), *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Ed. 2<sup>nd</sup>, Sage Publications, Thousand Oaks.
- SVEIBY K.-E. (2000), *Knowledge Management : la nouvelle richesse des entreprises : savoir tirer profit des actifs immatériels de sa société*, Paris : Maxima.

## T

- TARONDEAU J.-C. (1998), *Le management des savoirs*, PUF, 128 p.
- TAZIEFF H., LE GUERN F., FAIVRE PIERRET R.-X. (1996), "L'expertise en volcanologie", Colloque "Risques majeurs en géologie", Association des Géologues de Besançon, Besançon 30 mars 1996.
- THIÉTART R.-A. (1999), *Méthodes de recherche en management*, collectif sous la direction de Thiétart R.-A., Paris: Dunod, 535 p.
- THOENIG J.-C. (2002), "L'évaluation des actes : leçons et perspectives", *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 20, N°4, décembre, pp. 33-50.
- TIBERGHIE B. (2006), "Gouvernance territoriale et gestion des risques naturels : le management des territoires à dangerosité inhérente", thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, université Paul Cézanne Aix-Marseille III.
- TOUZARD H. (2006), "Consultation, concertation, négociation", *Négociations* 1/2006, N°5, pp. 67-74.
- TRICART J. (1992), "Dangers et risques naturels et technologiques", *Annales de Géographies*, N°565, pp. 257-288.
- TRICOT A. (2008), "La prévention des risques d'inondation en France : entre approche normative de l'Etat et expériences locales des cours d'eau", *Environnement Urbain/Urban Environment, Flooding in urban and suburban areas Special issue*, N°2, pp. a/123-a/133.
- TROUSSELIER M., DESLOU PAOLI J.M. (2003), "La lagune de Thau : un site atelier pour l'acquisition l'intégration et la valorisation des connaissances", *Oceanis*, Vol. 27, pp. 257-289
- TROUVE T. (2006), "Développer la connaissance des risques naturels pour mieux les prévenir", *InfoTerre* N°10.
- TSOUKAS H. (2005), *Complex knowledge*, Oxford University Press.
- TURBAN E., MCLEAN E., WETHERBE J. (2002), *Information Technology for Management: Transforming Business in the Digital Economy*, Ed. 3<sup>ème</sup>, New York : John Wiley, Ed. 1<sup>er</sup> 1996.

## V

- VAN DE VEN A.H., POOLE M.S. (1995), "Explaining Development and Change in Organizations", *Academy of Management Review*, Vol. 20, N°3, pp. 510-540.

- VAN MAANEN J. (1979), "Reclaiming qualitative methods for organizational research: preface", *Administrative Science Quarterly*, N°24, pp. 520-527.
- VANIER M. (2006), "Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'État 'glocal'", *Rives méditerranéennes*, N°25, pp. 9-18.
- VELTCHEFF C. (1996), "Le risque : un écueil étymologique, une aventure sémantique", *Revue française des affaires sociales*, N°2, pp. 69-72.

## W

- WACHEUX F. (1996), *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Ed. Economica collection Gestion, série : Politique générale, Finance et Marketing.
- WACHEUX F., ROUSSEL P. (2005), *Management des ressources humaines. Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales*, Bruxelles, DeBoeck.
- WALSH J.P. (2005), " Book review essay: Taking stock of Stakeholder Management. ", *Academy of Management Review*, pp. 426-452.
- WATERBURY J. (1997), "Between unilateralism and comprehensive accords: Modest steps toward cooperation in international river basins", *Water Resources Development*, Vol. 13, N°3, pp. 279-289.
- WEBER M. (1913), *Essais sur la théorie de la science*, trad. et introd. par J. Freund, Paris, Plon, 1992, p. 305.
- WEBER M. (1919), *Le savant et le politique*, Une nouvelle traduction de Colliot-Thélène C. (2003), Sciences humaines et sociales, éditions La Découverte, Paris, traduction en français de deux textes de Max Weber, *Wissenschaft als Beruf und Politik als Beruf*, issus de la conférence du 7 novembre 1917 prononcée à l'université de Munich.
- WEBLER T. (1995), "'Right' Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick", In RENN O., WEBLER T., WIEDEMANN P. (eds.) *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Kluwer, Dordrecht, pp. 35-86.
- WEBSTER A. (2004), "State of the art, Risk, science and policy - researching the social management of uncertainty", *Policy Studies*, Vol. 25, N°1, pp. 5-18.
- WEICK K. E. (1995), *Sensemaking in Organization*, Sage Publication.
- WEICK K.E., ROBERTS K.H. (1993), "Collective Mind in Organizations Heedful Interrelating on Flight Decks", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 38, pp. 357-381.
- WORSTER D. (2001), *Une rivière de l'Ouest : La vie de John Wesley Powell*, New York, Oxford University Press, 673 p.
- WYNNE B. (1989), "Frameworks of rationality in risk management : towards the testing of naive sociology", in BROWN J., *Environnemental Threats : Perception, Analysis and Management*, Londres, Belhaven Press, pp. 33-47.

## **Y**

YIN R.K. (2003), *Case Study Research: Design and Methods, Applied Social Research Methods Series*, Ed. Sage Publications, 3<sup>rd</sup> Ed. (1994, 2000), Vol. 5, 181 p.

## **Z**

ZACK M. (1998), "An Architecture for Managing Explicated Knowledge", *Sloan Management Review*, septembre, pp. 45-58.

ZINS C. (2007), "Conceptual Approaches for defining Data, Information, and Knowledge", *Journal of the American society for information science and technology*, pp. 479-493.



# Table des matières

|  |    |
|--|----|
| Remerciements .....  | i  |
| Sommaire .....   | ii |
| Introduction générale.....   | 1  |
| Partie 1 : Thèmes spécifiques aux risques et méthodologie de recherche.....                    | 9  |
| Introduction .....   | 11 |
| Chapitre 1 : La particularité des risques d'inondation par submersion marine .....             | 13 |
| 1.1. De la notion de risque à la notion de risque majeur .....                                 | 15 |
| 1.1.1. Le concept de "risque" .....  | 15 |
| 1.1.2. La notion de "risque majeur" .....  | 17 |
| 1.1.3. Le risque majeur naturel .....  | 21 |
| 1.2. L'aléa d'inondation par submersion marine.....  | 22 |
| 1.2.1. L'aléa inondation.....  | 22 |
| 1.2.2. La submersion marine .....  | 26 |
| 1.2.3. L'érosion du trait de côte .....  | 31 |
| Conclusion du chapitre 1 : La particularité des risques d'inondation par submersion marine.... | 35 |
| Chapitre 2 : Les spécificités du terrain choisi et son contexte.....                           | 37 |
| 2.1. Les enjeux littoraux et locaux .....  | 37 |
| 2.1.1. Le littoral : un enjeu majeur .....   | 39 |
| 2.1.2. Une vision des enjeux locaux .....  | 46 |
| 2.2. Les risques locaux .....  | 47 |
| 2.2.1. Une approche de la vulnérabilité du Bassin de Thau .....                                | 48 |
| 2.2.2. Le risque en évidence.....  | 53 |
| 2.3. La complexité contextuelle.....   | 55 |
| 2.3.1. Le Bassin de Thau et son bassin versant .....   | 55 |
| 2.3.2. Une gestion environnementale par bassin versant .....                                   | 60 |
| Conclusion du chapitre 2 : Les spécificités du terrain choisi et son contexte .....            | 69 |
| Chapitre 3 : La méthodologie de recherche.....   | 71 |
| 3.1. Une approche qualitative adaptée au terrain : la recherche-action .....                   | 71 |
| 3.1.1. Le positionnement .....   | 73 |
| 3.1.2. L'intérêt d'une méthode adaptée au terrain .....  | 79 |
| 3.1.3. L'analyse qualitative outil de traitement des données recueillies.....                  | 81 |
| 3.2. Vers une étude de cas imbriqués au travers d'entretiens semi-directifs.....               | 85 |
| 3.2.1. L'étude de cas imbriqués : une méthode dynamique adaptée au terrain.....                | 85 |
| 3.2.2. Les entretiens semi-directifs .....   | 88 |
| 3.2.3. Les acteurs locaux .....  | 90 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.2.4. Justification des choix opérés concernant les personnes interrogées.....  | 94  |
| 3.2.5. Le recueil des données primaires et secondaires .....   | 101 |
| Conclusion du chapitre 3 : La méthodologie de recherche .....  | 105 |
| Synthèse de la Partie 1 : Thèmes spécifiques aux risques et méthodologie de recherche.....   | 107 |
| Partie 2 : De la gestion de la connaissance à ses limites pour l'élaboration du PPRI/Sm .....  | 109 |
| Introduction .....   | 111 |
| Chapitre 1 : Des données aux savoirs .....   | 113 |
| 1.1. La distinction sémantique et opérationnelle entre les notions de données, d'informations, de connaissances et de savoirs.....   | 114 |
| 1.1.1. Les données.....  | 114 |
| 1.1.2. Les informations.....   | 115 |
| 1.1.3. Les connaissances.....  | 118 |
| 1.1.4. Le savoir.....  | 123 |
| 1.2. De la gestion de l'information ... à la gestion de la connaissance .....  | 130 |
| 1.2.1. Les sciences de l'information et de la connaissance.....  | 130 |
| 1.2.2. Vers des enchaînements Données - Informations - Connaissances - Savoirs .....   | 131 |
| 1.2.3. Le modèle de création et de capitalisation de la connaissance.....  | 137 |
| Conclusion du chapitre 1 : Des données aux savoirs.....  | 143 |
| Chapitre 2 : De l'existant ... vers le souhaité pour l'élaboration du PPRI/Sm.....   | 145 |
| 2.1. Des simples données à la question des savoirs dans la gestion des risques d'inondation .  | 146 |
| 2.1.1. Les documents de connaissances dans la gestion des risques .....  | 147 |
| 2.1.2. Les exégèses de la pratique réglementaire.....  | 150 |
| 2.1.3. Des connaissances pour l'élaboration du PPRI/Sm faiblement communiquées .....   | 153 |
| 2.1.4. La catégorisation dans l'analyse qualitative.....   | 154 |
| 2.1.5. L'échantillon pour l'analyse.....   | 159 |
| 2.2. L'existant utilisé dans le PPRI/Sm.....   | 161 |
| 2.2.1. Les définitions des catégories de 2 <sup>ème</sup> degré pour les connaissances utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm ..... | 162 |
| 2.2.2. Les résultats sur la gestion des connaissances utilisées actuellement pour l'élaboration du PPRI/Sm.....                      | 164 |
| 2.2.3. L'analyse des résultats pour les connaissances utilisées actuellement pour l'élaboration du PPRI/Sm.....                      | 166 |
| 2.2.4. Conclusion de l'analyse sur les connaissances utilisées actuellement pour l'élaboration du PPRI/Sm.....                       | 172 |
| 2.3. Un existant souhaité pour l'élaboration du PPRI/Sm .....  | 174 |
| 2.3.1. Les définitions des catégories de 2 <sup>ème</sup> degré de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm .....     | 175 |
| 2.3.2. Les résultats sur la gestion des connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                                 | 177 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.3.3. L'analyse des résultats pour les connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                       | 179 |
| 2.3.4. Conclusion de l'analyse sur les connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                        | 187 |
| 2.3.5. Comparaison : connaissances utilisées versus connaissances souhaitées .....   | 189 |
| Conclusion du chapitre 2 : De l'existant ... vers le souhaité pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                          | 193 |
| Chapitre 3 : Les limites actuelles de l'élaboration du PPRI/Sm .....   | 195 |
| 3.1. La place des savoirs "vernaculaire" et "administratif" .....  | 197 |
| 3.1.1. Les significations du savoir "vernaculaire" .....   | 197 |
| 3.1.2. Les savoirs de terrain ou les savoirs "administratifs" .....  | 201 |
| 3.1.3. Les caractéristiques du savoir "administratif" .....  | 202 |
| 3.1.4. Les limites des savoirs "non-scientifiques" et "informels" .....  | 206 |
| 3.2. L'asymétrie des informations dans la gestion des risques de submersion marine .....                                   | 208 |
| 3.2.1. L'imbrication du processus de gestion de l'information et de prise de décision.....                                 | 209 |
| 3.2.2. Les caractéristiques d'une information pertinente dans la gestion des risques par submersion marine .....           | 210 |
| 3.2.3. L'information hétérogène du risque submersion marine .....  | 213 |
| 3.2.4. L'instabilité de l'information dans un cas de terrain.....  | 216 |
| 3.3. L'absence d'une véritable culture du risque comme frein à l'élaboration du PPRI/Sm.....                               | 220 |
| 3.3.1. La culture du risque un enjeu pour les décideurs publics.....   | 220 |
| 3.3.2. Les caractéristiques de la culture du risque.....   | 222 |
| 3.3.3. La mémoire du risque.....   | 225 |
| 3.3.4. La conscience du risque .....   | 229 |
| 3.3.5. L'acceptabilité du risque .....   | 231 |
| 3.4. La veille informationnelle, outil de gestion de la connaissance au service de la prise de décision.....               | 234 |
| 3.4.1. La gestion de la connaissance en appui à la prise de décision.....  | 234 |
| 3.4.2. La veille Informationnelle : accès à la connaissance pour la prise de décision publique .....                       | 235 |
| 3.4.3. Le processus de veille informationnelle dans un environnement de gestion des risques .....                          | 239 |
| Conclusion du chapitre 3 : Les limites actuelles de l'élaboration du PPRI/Sm.....  | 243 |
| Synthèse de la Partie 2 : De la gestion de la connaissance à ses limites pour l'élaboration du PPRI/Sm .....               | 245 |
| Partie 3 : Organisation(s) territoriale(s), acteurs et gestion de la connaissance autour de l'élaboration du PPRI/Sm ..... | 247 |
| Introduction .....   | 249 |
| Chapitre 1 : Processus administratifs.....   | 259 |
| 1.1. Les parties prenantes au risque : acteurs et influents.....   | 260 |
| 1.1.1. Le classement des parties prenantes .....   | 264 |

|  |     |
|--|-----|
| 1.1.2. La question de l'intégration des "citoyens" à la prise de décision.....   | 270 |
| 1.1.3. Quelle responsabilité face aux parties prenantes ?.....   | 275 |
| 1.1.4. Dispersion des responsabilités et principe de précaution .....  | 282 |
| 1.2. Les jeux d'acteurs dans ce processus .....  | 286 |
| 1.2.1. Les acteurs locaux dans les risques.....  | 286 |
| 1.2.2. La procédure d'élaboration du PPRI/Sm .....   | 289 |
| 1.2.3. Le processus de prise de décision .....   | 295 |
| 1.2.4. L'intégration des savoirs "non-scientifiques" dans le processus d'élaboration du<br>PPRI/Sm .....               | 301 |
| 1.2.5. Les enjeux politiques dans le processus du PPRI/Sm .....  | 303 |
| Conclusion du chapitre 1 : Processus administratifs .....  | 309 |
| Chapitre 2 : PPRI/Sm : un outil territorialisé et controversé dans la gestion locale des risques....                   | 311 |
| 2.1. De la méthodologie aux adaptations locales pour l'élaboration du PPRI/Sm.....                                     | 311 |
| 2.1.1. Méthodologie et doctrine régionale du PPRI/Sm .....   | 313 |
| 2.1.2. Les adaptations locales et les mesures de mitigation.....   | 321 |
| 2.1.3. Le Bassin Versant comme échelle de gestion : pour ou contre ? .....   | 327 |
| 2.2. Enjeux locaux : l'importance de l'urbanistique .....  | 330 |
| 2.2.1. Le niveau juridique .....   | 330 |
| 2.2.2. Le niveau économique .....  | 332 |
| 2.2.3. Le niveau social .....  | 336 |
| 2.2.4. Le niveau environnemental.....  | 337 |
| Conclusion du chapitre 2 : PPRI/Sm : Un outil territorialisé et controversé dans la gestion locale<br>des risques..... | 339 |
| Chapitre 3 : La mise en œuvre d'une concertation aménagée dans la gestion des risques.....                             | 341 |
| 3.1. Les complexités de l'élaboration du PPRI/Sm .....   | 342 |
| 3.1.1. Les définitions des catégories de difficultés pour l'élaboration du PPRI/Sm.....                                | 344 |
| 3.1.2. Les résultats sur les difficultés pour l'élaboration du PPRI/Sm.....  | 346 |
| 3.1.3. L'analyse des résultats des difficultés pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                                     | 346 |
| 3.2. Des facteurs communs qui font que c'est possible .....  | 351 |
| 3.2.1. La détermination du Plus Grand Ensemble Commun de Paramètres.....   | 352 |
| 3.2.2. L'approche par la "co-opétition" dans la gestion des risques.....   | 355 |
| 3.3. La concertation traditionnelle : un mythe ou une réalité du terrain ?.....  | 357 |
| 3.3.1. Les démarches de participation des parties prenantes dans le processus d'élaboration<br>du PPRI/Sm .....        | 361 |
| 3.3.2. Propositions d'intégration des parties prenantes au processus d'élaboration du<br>PPRI/Sm .....                 | 368 |
| Conclusion du chapitre 3 : La mise en œuvre d'une concertation aménagée dans la gestion des<br>risques.....            | 375 |
| Synthèse de la Partie 3 : L'organisation territoriale et les jeux d'acteurs.....                                       | 377 |



|   |     |
|---|-----|
| Conclusion générale .....                                       | 379 |
| Les objectifs de la recherche.....                              | 381 |
| La méthode de recherche .....                                   | 382 |
| Les apports théoriques et managériaux .....                     | 383 |
| Les apports théoriques .....                                    | 383 |
| Les apports managériaux.....                                    | 383 |
| Les limites de la recherche.....                                | 391 |
| Par rapport aux choix des cas et des personnes interrogées..... | 391 |
| Par rapport au traitement des données.....                      | 391 |
| Par rapport à la généralisation des résultats.....              | 392 |
| Les voies de recherche.....                                     | 392 |
| Liste des abréviations .....                                    | 397 |
| Bibliographie .....   | 399 |
| Table des matières .....  | 421 |
| Liste des illustrations.....                                    | 427 |
| Liste des figures.....  | 427 |
| Listes des graphiques.....                                      | 429 |
| Liste des tableaux.....   | 431 |
| Annexes .....   | 435 |



# Liste des illustrations

## Liste des figures

|   |     |
|---|-----|
| Figure 1 : Les composantes du Risque .....  | 19  |
| Figure 2 : La courbe de Farmer.....   | 20  |
| Figure 3 : Entités morphologiques directement soumises à l'impact des vagues .....  | 28  |
| Figure 4 : Zones sujettes à la submersion marine.....   | 30  |
| Figure 5 : Erosion du lido entre Sète et Marseillan .....   | 33  |
| Figure 6 : Classification des côtes méditerranéennes.....   | 44  |
| Figure 7 : Carte de situation de la région Languedoc-Roussillon .....   | 44  |
| Figure 8 : Vue du système de gestion des défenses côtières du lido de Frontignan .....  | 49  |
| Figure 9 : Vue du système de gestion des défenses côtières du Lido de Sète - Marseillan .....   | 49  |
| Figure 10 : La vulnérabilité de la partie orientale du lido de Sète .....   | 50  |
| Figure 11 : Représentation schématisée de l'Ecosociosystème .....   | 56  |
| Figure 12 : Schématisation des acteurs impliqués dans la politique de l'eau.....  | 57  |
| Figure 13 : Carte géographique du bassin versant du Bassin de Thau.....   | 59  |
| Figure 14 : Hypothèses SCOT 2030 : Un positionnement politique pour infléchir la tendance vers une plus grande maîtrise de la croissance..... | 61  |
| Figure 15 : Le processus récursif entre savoir et action.....   | 77  |
| Figure 16 : Compétences, Savoirs et Leadership.....   | 125 |
| Figure 17 : Processus Données - Informations - Connaissances .....  | 133 |
| Figure 18 : La pyramide des connaissances .....   | 136 |
| Figure 19 : La chaîne du modèle hiérarchique des connaissances .....  | 136 |
| Figure 20 : Typologie des modes de création de connaissance .....   | 138 |
| Figure 21 : Les documents de connaissances des risques majeurs.....   | 148 |
| Figure 22 : Les relations entre les éléments de la culture du risque .....  | 225 |
| Figure 23 : Processus de veille informationnelle dans la gestion des territoires à risques .....  | 241 |
| Figure 24 : Les parties prenantes de l'Entreprise.....  | 263 |
| Figure 25 : Modèle de classement des parties prenantes : Pouvoir, légitimité, urgence.....  | 267 |
| Figure 26 : Classement des parties prenantes dans l'élaboration du PPRI/Sm .....  | 270 |
| Figure 27 : Evolution de l'échelle de participation d'Arnstein .....  | 274 |
| Figure 28 : Synopsis des échelles de responsabilités sur les documents de connaissances des risques majeurs .....                             | 287 |
| Figure 29 : Les parties prenantes en influence au PPRI/Sm du Bassin de Thau.....  | 289 |
| Figure 30 : La procédure d'élaboration d'un PPRI/Sm et les dates de la procédure du PPRI/Sm du Bassin de Thau .....                           | 294 |
| Figure 31 : Liens entre les phases décisionnelles et la gestion des connaissances.....  | 296 |
| Figure 32 : La référence régionale pour les PPRI/Sm .....   | 316 |
| Figure 33 : Identification des zones soumises à l'aléa de submersion marine .....   | 324 |
| Figure 34 : Schéma pour la théorie des valeurs contradictoires.....   | 368 |
| Figure 35 : Processus actuel d'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau .....   | 370 |
| Figure 36 : Proposition d'un processus d'élaboration du PPRI/Sm du Bassin de Thau .....   | 371 |
| Figure 37 : Proposition managériale d'une structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                                | 386 |
| Figure 38 : Proposition managériale d'une structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm applicable à moyen terme .....       | 390 |
| Figure 39 : Le phénomène physique de la submersion.....   | 438 |
| Figure 40 : Carte d'exposition à l'érosion côtière de l'Europe.....   | 439 |
| Figure 41 : Carte Erosion côtière sur le littoral du Languedoc-Roussillon et de PACA .....  | 440 |
| Figure 42 : Carte des communes inondées depuis 1982.....  | 443 |

|  |     |
|--|-----|
| Figure 43 : Enjeux côtiers le long de la côte du Bassin de Thau.....                             | 445 |
| Figure 44 : Evolution des aléas côtiers le long de la côte du Bassin de Thau.....                | 446 |
| Figure 45 : La partie orientale du lido de Sète, où les vignobles sont menacés par la plage..... | 447 |
| Figure 46 : La contribution des secteurs à la croissance démographique .....                     | 448 |
| Figure 47 : Les principales étapes de l'analyse de contenu d'après Bardin (2001 :133) .....      | 452 |
| Figure 48 : Les 3 phases principales de la vie d'un Plan de Prévention des Risques .....         | 481 |

## Listes des graphiques

|  |     |
|--|-----|
| Graphique 1 : Mobilité des côtes métropolitaines .....   | 31  |
| Graphique 2 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Base de données .....                            | 166 |
| Graphique 3 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Etudes.....                                      | 167 |
| Graphique 4 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Institutionnelles .....                     | 168 |
| Graphique 5 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm Informations - Parties prenantes.....                        | 170 |
| Graphique 6 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Connaissances - Explicites .....                           | 171 |
| Graphique 7 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm Données - Base de données .....                                       | 179 |
| Graphique 8 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Base de données (vision détaillée) .....                  | 180 |
| Graphique 9 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Etudes.....   | 181 |
| Graphique 10 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Parties prenantes.....                              | 183 |
| Graphique 11 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm Informations - Parties prenantes (vision détaillée) .....            | 184 |
| Graphique 12 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm Connaissances - Tacites  | 184 |
| Graphique 13 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm Connaissances - Explicites .....                                     | 185 |
| Graphique 14 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux sociaux - Culture du risque.....   | 222 |
| Graphique 15 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux juridiques - Responsabilités individuelles / collectives .                                       | 276 |
| Graphique 16 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux politiques - Gouvernance globale .....   | 303 |
| Graphique 17 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux politiques - Gouvernance locale.....   | 306 |
| Graphique 18 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux juridiques - Les actes .....   | 320 |
| Graphique 19 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux juridiques - Nébuleuse juridique.....  | 332 |
| Graphique 20 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux économiques - Au niveau local .....  | 333 |
| Graphique 21 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux économiques - Considérations financières .....   | 334 |
| Graphique 22 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux sociaux - Caractéristiques sociétales.....   | 336 |
| Graphique 23 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux environnementaux - Environnement de la gestion des risques.....                                  | 337 |
| Graphique 24 : Difficultés identifiées pour l'élaboration du PPRI/Sm : La gestion de la connaissance .....                                 | 347 |
| Graphique 25 : Difficultés identifiées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Les jeux d'acteurs .....  | 348 |
| Graphique 26 : Nombre de communes déclarées en catastrophe naturelle.....  | 437 |
| Graphique 27 : L'érosion affecte différemment le littoral naturel selon la nature de la côte.....  | 441 |
| Graphique 28 : Nombre de logements dans les zones à risques par départements .....   | 444 |
| Graphique 29 : Nombre de professionnels dans les zones à risques par départements.....   | 444 |
| Graphique 30 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Connaissances - Tacites.....                              | 455 |
| Graphique 31 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Base de données (vision détaillée).....         | 455 |
| Graphique 32 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Etudes (vision détaillée) .....                 | 456 |
| Graphique 33 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Institutionnelles (vision détaillée) ..... | 456 |

|  |     |
|--|-----|
| Graphique 34 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Parties Prenantes (vision détaillée) ..... | 457 |
| Graphique 35 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Connaissances - Explicites (vision détaillée) .....       | 457 |
| Graphique 36 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Connaissances - Tacites (vision détaillée) .....          | 458 |
| Graphique 37 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Institutionnelles .....                             | 461 |
| Graphique 38 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Etudes (vision détaillée).....                           | 461 |
| Graphique 39 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Institutionnelles (vision détaillée) .....          | 462 |
| Graphique 40 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Connaissances - Explicites (vision détaillée) .....                | 462 |
| Graphique 41 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Connaissances - Tacites (vision détaillée) .....                   | 463 |
| Graphique 42 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux sociaux - Principes éthiques .....   | 469 |
| Graphique 43 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux environnementaux - Phénomène physique et dynamique environnementale .....                        | 469 |
| Graphique 44 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux juridiques - Responsabilités individuelles / collectives (vision détaillée) .....                | 470 |
| Graphique 45 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux juridiques - Les actes (vision détaillée) .....  | 470 |
| Graphique 46 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux juridiques -Nébuleuse juridique (vision détaillée) .....   | 471 |
| Graphique 47 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux économiques - Au niveau local (vision détaillée).....  | 471 |
| Graphique 48 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux économiques - Considérations financières (vision détaillée).....                                 | 472 |
| Graphique 49 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux sociaux - Caractéristiques sociétales (vision détaillée) .                                       | 472 |
| Graphique 50 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux sociaux - Principes éthiques (vision détaillée) .....  | 473 |
| Graphique 51 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux sociaux - Culture du risque (vision détaillée) .....   | 473 |
| Graphique 52 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux politiques - Gouvernance globale (vision détaillée).....   | 474 |
| Graphique 53 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux politiques - Gouvernance locale (vision détaillée) .....   | 474 |
| Graphique 54 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux environnementaux - Phénomène physique et dynamique environnementale (vision détaillée).....      | 475 |
| Graphique 55 : Enjeux du PPRI/Sm : Enjeux environnementaux - Environnement de la gestion des risques (vision détaillée).....               | 475 |
| Graphique 56 : Croissance des surfaces urbaines en zones inondables.....   | 476 |
| Graphique 57 : Difficultés identifiées pour l'élaboration du PPRI/Sm : La gestion de la connaissance (vision détaillée) .....              | 479 |
| Graphique 58 : Difficultés identifiées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Les jeux d'acteurs (vision détaillée).....                          | 479 |

## Liste des tableaux

|   |     |
|---|-----|
| Tableau 1 : Classification des risques .....  | 14  |
| Tableau 2 : Quelques définitions autour des termes "risques" et "catastrophes" .....  | 16  |
| Tableau 3 : Echelle de gravité des dommages .....   | 21  |
| Tableau 4 : Principaux paramètres du risque d'inondation .....  | 24  |
| Tableau 5 : Causes de variation du niveau marin.....  | 27  |
| Tableau 6 : Géomorphologie des côtes naturelles et processus d'érosion .....  | 32  |
| Tableau 7 : la Classification des phénomènes d'inondation (CATNAT).....   | 38  |
| Tableau 8 : Options et stratégies de gestion du littoral soumis à la submersion marine .....  | 43  |
| Tableau 9 : Caractéristiques des principales tempêtes en Languedoc-Roussillon.....  | 52  |
| Tableau 10 : Les trois premiers objectifs du projet pour le territoire de Thau.....   | 63  |
| Tableau 11 : Composition territoriale du bassin versant du Bassin de Thau .....   | 66  |
| Tableau 12 : Récapitulatif des éléments épistémologiques des paradigmes positivistes et<br>constructivistes.....                                    | 72  |
| Tableau 13 : Un cadre intégrateur pour quatre démarches de recherche en sciences de gestion .....   | 74  |
| Tableau 14 : Renforcement des méthodes qualitatives.....  | 83  |
| Tableau 15 : Une typologie des conceptions de l'étude de cas .....  | 88  |
| Tableau 16 : Les quatre formes classiques de l'entretien.....   | 90  |
| Tableau 17 : Les institutions représentées dans les entretiens .....  | 91  |
| Tableau 18 : Trois triangulations complémentaires.....  | 92  |
| Tableau 19 : Liste chronologique des entretiens semi-directifs effectués .....  | 93  |
| Tableau 20 : L'échantillon des décideurs locaux .....   | 95  |
| Tableau 21 : Les fonctions représentées dans l'échantillon « Collectivités Territoriales - Mairies » ...  | 97  |
| Tableau 22 : Les fonctions représentées dans l'échantillon « Etat » .....   | 100 |
| Tableau 23 : Fonction de la documentation et des archives .....   | 101 |
| Tableau 24 : Sources de documentation et d'archives .....   | 101 |
| Tableau 25 : Proposition d'une grille de lecture des données secondaires collectées.....  | 103 |
| Tableau 26 : Définitions de l'information Objective et Subjective par Frochot D. ....   | 116 |
| Tableau 27 : Définitions de la connaissance explicite et tacite.....  | 120 |
| Tableau 28 : Typologies de savoirs.....   | 124 |
| Tableau 29 : Typologies de savoirs vernaculaires vs savants .....   | 126 |
| Tableau 30 : Définitions retenues des catégories principales : Données-Informations-Connaissances<br>.....  | 128 |
| Tableau 31 : Les étapes de la modélisation S.E.C.I. de Nonaka I. et Takeuchi H. (1995) .....  | 139 |
| Tableau 32 : Les 5 grands axes de la politique de gestion des risques majeurs .....   | 145 |
| Tableau 33 : Niveaux marins atteints dans les ports du Bassin de Thau lors des tempêtes survenues<br>entre 1982 et 1999 .....                       | 152 |
| Tableau 34 : Techniques de codages issues de la théorie enracinée.....  | 155 |
| Tableau 35 : Définitions des catégories principales - Gestion de la connaissance actuelle et souhaitée<br>pour l'élaboration du PPRI/Sm .....       | 157 |
| Tableau 36 : Définitions des sous-catégories de 1er degré - Gestion de la connaissance actuelle et<br>souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm ..... | 158 |
| Tableau 37 : Les groupes d'entretiens analysés (vision globale) .....   | 160 |
| Tableau 38 : Les groupes d'entretiens analysés (vision détaillée) .....   | 161 |
| Tableau 39 : Définitions des catégories de 2ème degré : Gestion de la connaissance actuelle pour<br>l'élaboration du PPRI/Sm.....                   | 162 |
| Tableau 40 : Résultats du codage : Gestion de la connaissance actuelle pour l'élaboration du PPRI/Sm<br>.....                                       | 165 |
| Tableau 41 : Les sources de connaissances utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm les plus évoquées<br>par les parties prenantes .....              | 174 |

|  |     |
|--|-----|
| Tableau 42 : Définitions des catégories : Gestion de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm .....   | 176 |
| Tableau 43 : Résultats de codage : Gestion de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm .....  | 178 |
| Tableau 44 : Les sources de connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm les plus évoquées par les parties prenantes .....                       | 188 |
| Tableau 45 : Définitions des catégories : Modifications souhaitées dans la structuration des connaissances pour l'élaboration du PPRI/Sm .....             | 195 |
| Tableau 46 : Résultats de codage - Modifications souhaitées sur la structuration des connaissances pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                     | 196 |
| Tableau 47 : Types de traitement des données .....   | 206 |
| Tableau 48 : Résultats du codage Information pertinente dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine .....                               | 212 |
| Tableau 49 : Proposition d'éléments constitutifs d'une culture du risque .....   | 226 |
| Tableau 50 : Définitions des catégories principales des enjeux.....  | 251 |
| Tableau 51 : Définitions des catégories. Catégorie principale : les enjeux juridiques.....   | 253 |
| Tableau 52 : Définitions des catégories. Catégorie principale : les enjeux économiques .....   | 253 |
| Tableau 53 : Définitions des catégories. Catégorie principale : les enjeux sociaux .....   | 254 |
| Tableau 54 : Définitions des catégories. Catégorie principale : les enjeux politiques .....  | 255 |
| Tableau 55 : Définitions des catégories. Catégorie principale : les enjeux environnementaux .....  | 256 |
| Tableau 56 : Résultats du codage des enjeux .....  | 257 |
| Tableau 57 : Caractéristiques des parties prenantes selon les attributs pouvoir, légitimité, urgence.....  | 266 |
| Tableau 58 : Détermination de l'intensité de l'aléa de submersion marine .....   | 315 |
| Tableau 59 : Détermination de l'intensité des enjeux .....   | 317 |
| Tableau 60 : Les zonages réglementaires en fonction du niveau d'aléa et des enjeux .....   | 319 |
| Tableau 61 : Définitions des sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré. Difficultés pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                                     | 344 |
| Tableau 62 : Définitions des sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré. Difficultés d'élaboration du PPRI/Sm ..  | 345 |
| Tableau 63 : Résultats du codage : Difficultés pour l'élaboration du PPRI/Sm.....  | 346 |
| Tableau 64 : Résultats du codage : Modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm (par groupe).....        | 353 |
| Tableau 65 : Résultats du codage : Modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                    | 353 |
| Tableau 66 : Hiérarchisation des modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                      | 354 |
| Tableau 67 : Quelques définitions de la littérature: L'information - La Consultation - La Concertation - La Négociation .....                              | 363 |
| Tableau 68 : Erosion côtière par façade maritime départementale et régionale.....  | 442 |
| Tableau 69 : Résultats de codage : Gestion de la connaissance actuelle pour l'élaboration du PPRI/Sm .....   | 453 |
| Tableau 70 : Résultats de codage : Gestion de la connaissance actuelle pour l'élaboration du PPRI/Sm (vision détaillée) .....                              | 454 |
| Tableau 71 : Résultats de codage : Gestion de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm .....  | 459 |
| Tableau 72 : Résultats de codage : Gestion de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm (vision détaillée).....                              | 460 |
| Tableau 73 : Résultats du codage : Modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm .....                    | 464 |
| Tableau 74 : Résultats du codage : Modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm (vision détaillée) ..... | 464 |
| Tableau 75 : Résultats du codage : Information pertinente dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine (groupes détaillés).....          | 465 |



|  |     |
|--|-----|
| Tableau 76 : Résultats de codage : Information pertinente dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine (groupes détaillés).....          | 466 |
| Tableau 77 : Résultats du codage des enjeux par groupe.....  | 467 |
| Tableau 78 : Résultats du codage des enjeux par groupe (vision détaillée) .....  | 468 |
| Tableau 79 : Résultats du codage : Difficultés d'élaboration du PPRI/Sm .....  | 477 |
| Tableau 80 : Résultats du codage : Difficultés d'élaboration du PPRI/Sm (vision détaillée) .....   | 478 |
| Tableau 81 : Résultats de codage : Modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm (vision détaillée) ..... | 480 |



# Annexes

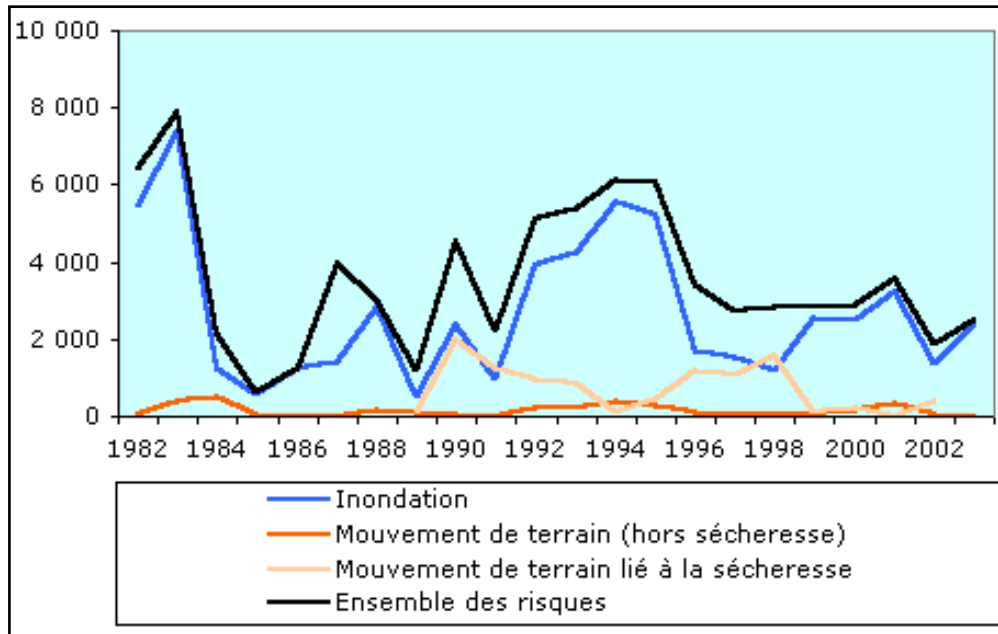
## Table des Annexes

|  |     |
|--|-----|
| Annexe 1 : Communes déclarées en catastrophe naturelle .....   | 437 |
| Annexe 2 : Le phénomène physique de la submersion.....   | 438 |
| Annexe 3 : Les érosions côtières .....   | 439 |
| Annexe 4 : Carte des communes inondées .....   | 443 |
| Annexe 5 : Enjeux dans les zones à risques par départements .....  | 444 |
| Annexe 6 : La vulnérabilité du Bassin de Thau .....  | 445 |
| Annexe 7 : La gestion intégrée des ressources en eau dans l'approche par bassin versant .....                                      | 449 |
| Annexe 8 : Les principales étapes de l'analyse de contenu .....  | 452 |
| Annexe 9 : La connaissance actuelle dans l'élaboration d'un PPRI/Sm (résultats et graphiques).....                                 | 453 |
| Annexe 10 : La connaissance souhaitée dans l'élaboration du PPRI/Sm (résultats et graphiques) ...                                  | 459 |
| Annexe 11 : Les modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance (résultats du<br>codage) .....                    | 464 |
| Annexe 12 : L'information pertinente dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine<br>(résultats du codage) ..... | 465 |
| Annexe 13 : Les enjeux de l'élaboration du PPRI/Sm (résultats et graphiques) .....   | 467 |
| Annexe 14 : Croissance des surfaces urbaines en zones inondables.....  | 476 |
| Annexe 15 : Les difficultés liées à l'élaboration du PPRI/Sm (résultats et graphiques).....  | 477 |
| Annexe 16 : Les modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration<br>du PPRI/Sm .....            | 480 |
| Annexe 17 : Les 3 phases principales d'un Plan de Prévention des Risques.....  | 481 |



## Annexe 1 : Communes déclarées en catastrophe naturelle

Graphique 26 : Nombre de communes déclarées en catastrophe naturelle



Source : Ministère de l'Écologie et du Développement durable (DPPR), base Corinte, mai 2004.

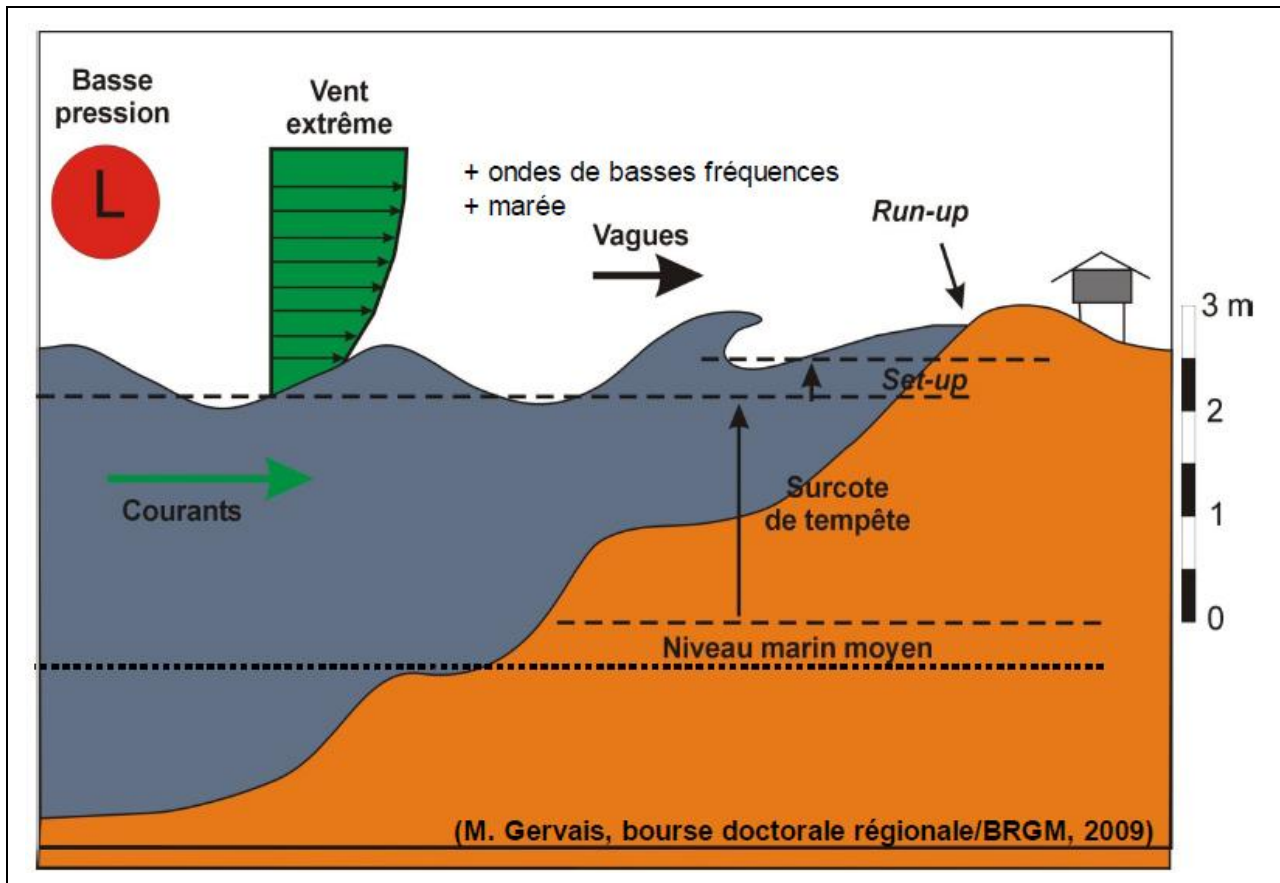
*NB : Chaque commune est comptée autant de fois qu'elle a été déclarée en catastrophe naturelle. Les catastrophes naturelles sont repérées par la date de fin d'évènement.*

*Compte tenu des délais d'instruction et de publication au JO des arrêtés, certains évènements les plus récents peuvent ne pas avoir été enregistrés à la date d'exploitation du fichier en mai 2004.*

*Les tempêtes de Noël 1999, pour lesquelles les deux tiers du pays ont été déclarés en état de catastrophe naturelle, n'ont pas été prises en compte ici.*

## Annexe 2 : Le phénomène physique de la submersion

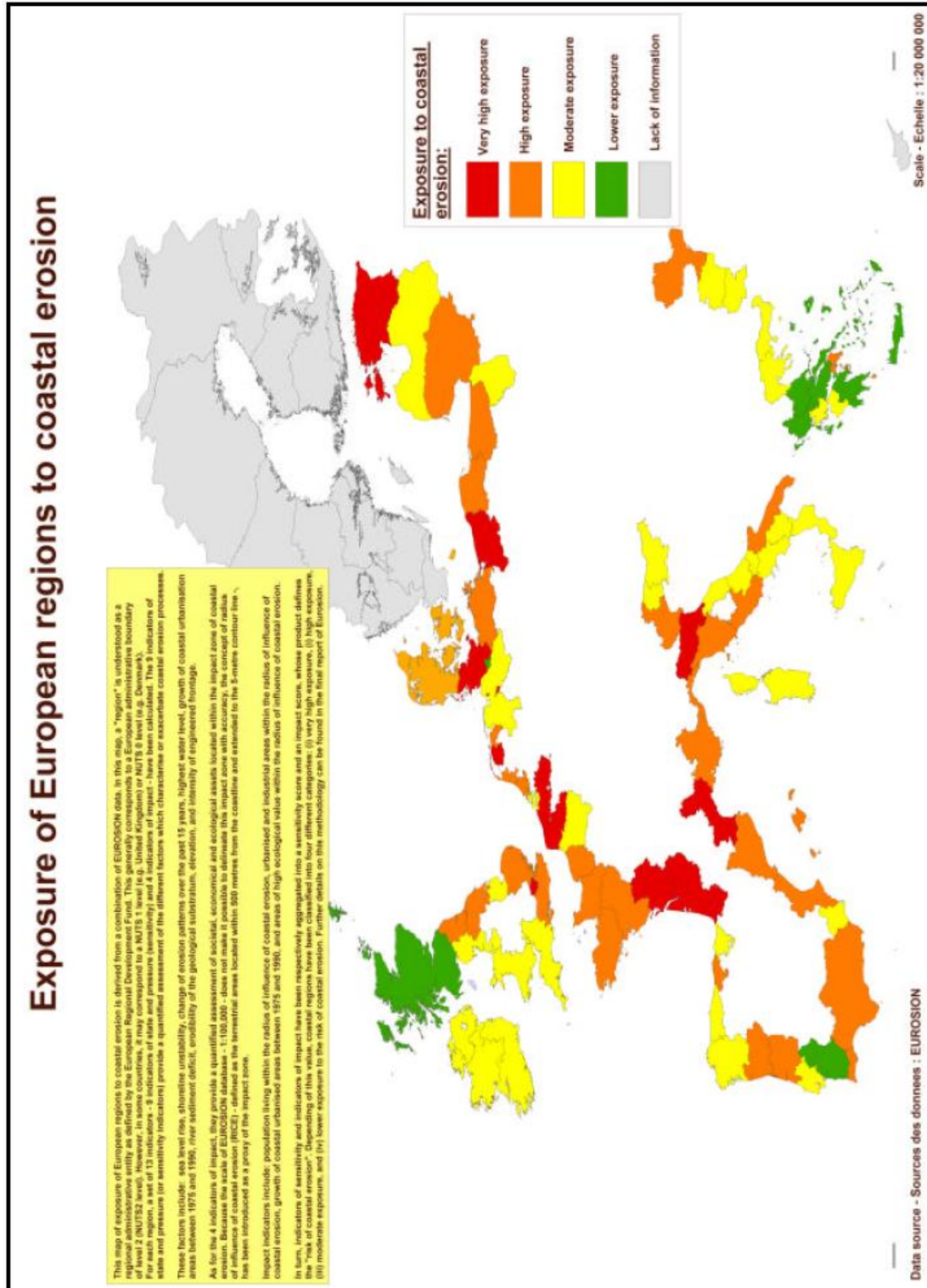
Figure 39 : Le phénomène physique de la submersion



Source : M. Gervais, BRGM, 2009.

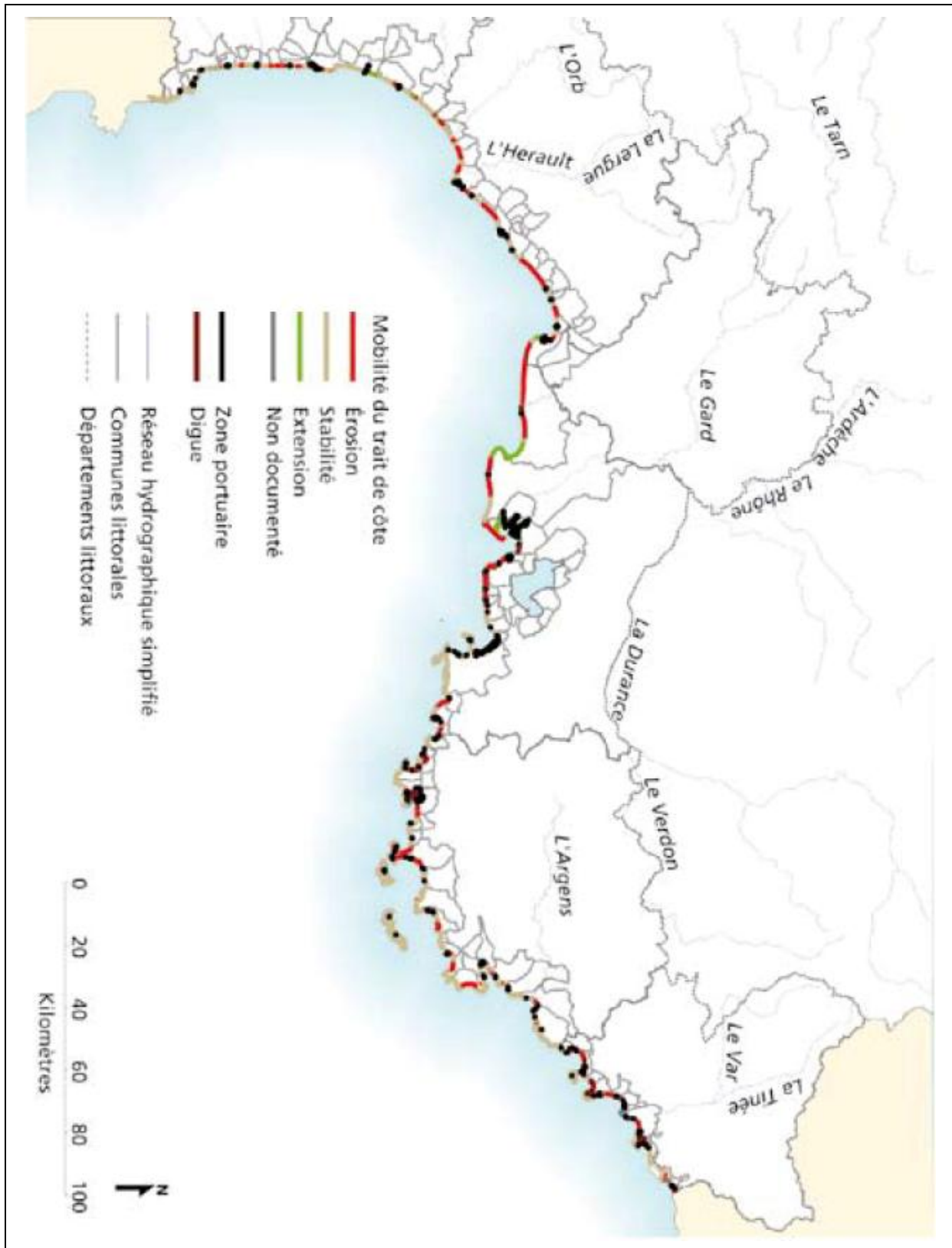
## Annexe 3 : Les érosions côtières

Figure 40 : Carte d'exposition à l'érosion côtière de l'Europe



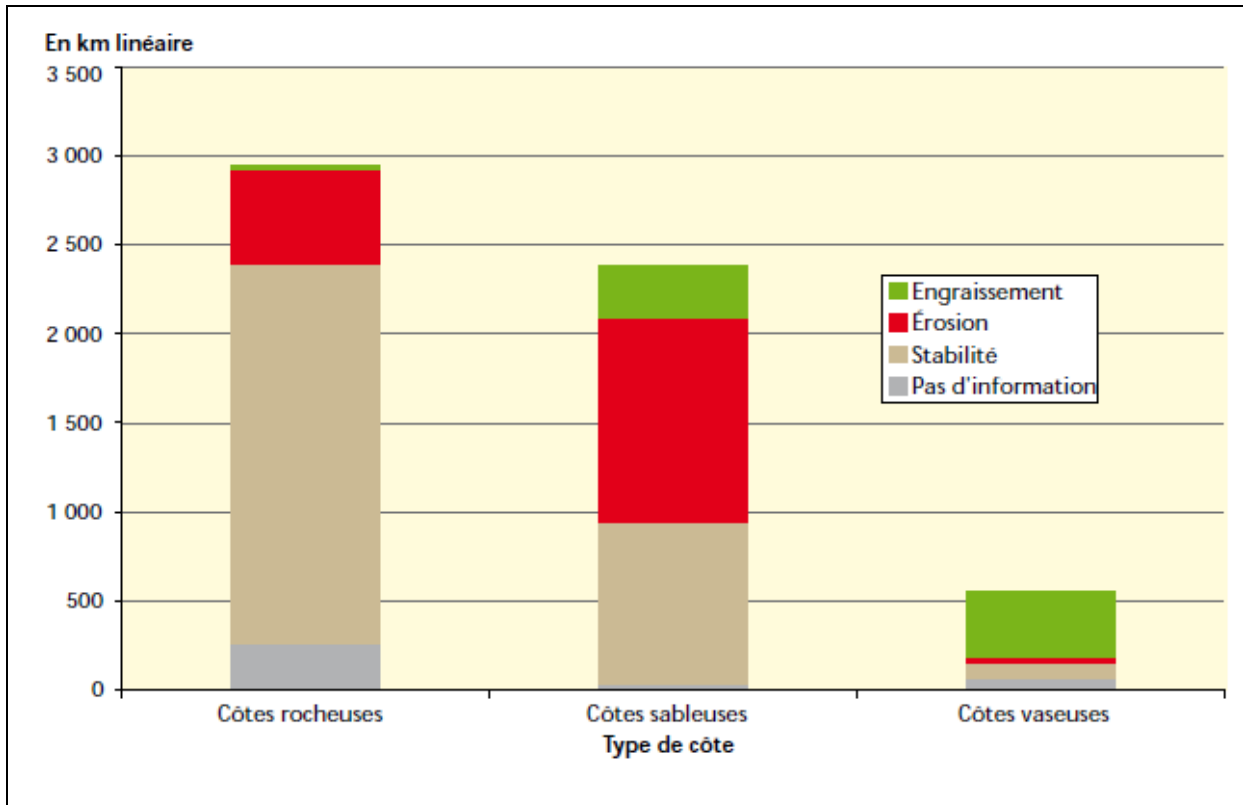
Source : database EuroSION, in « Living with coastal erosion in Europe : Sediment and space for sustainability », Part II - Maps and statistics, May 2004, National Institute for Coastal and Marine Management of the Netherlands.

Figure 41 : Carte Erosion côtière sur le littoral du Languedoc-Roussillon et de PACA



Source : Ifen - Observatoire du littoral, d'après EuroSION database, 2004. In « Analyse Statistique et cartographique de l'érosion marine », les dossiers ifen, N°6, octobre 2007.



**Graphique 27 : L'érosion affecte différemment le littoral naturel selon la nature de la côte**

Source : Ifen - Observatoire du littoral, d'après EuroSION database, 2004. In « Un quart du littoral recule du fait de l'érosion », ifen territoire, N°113, septembre 2006.

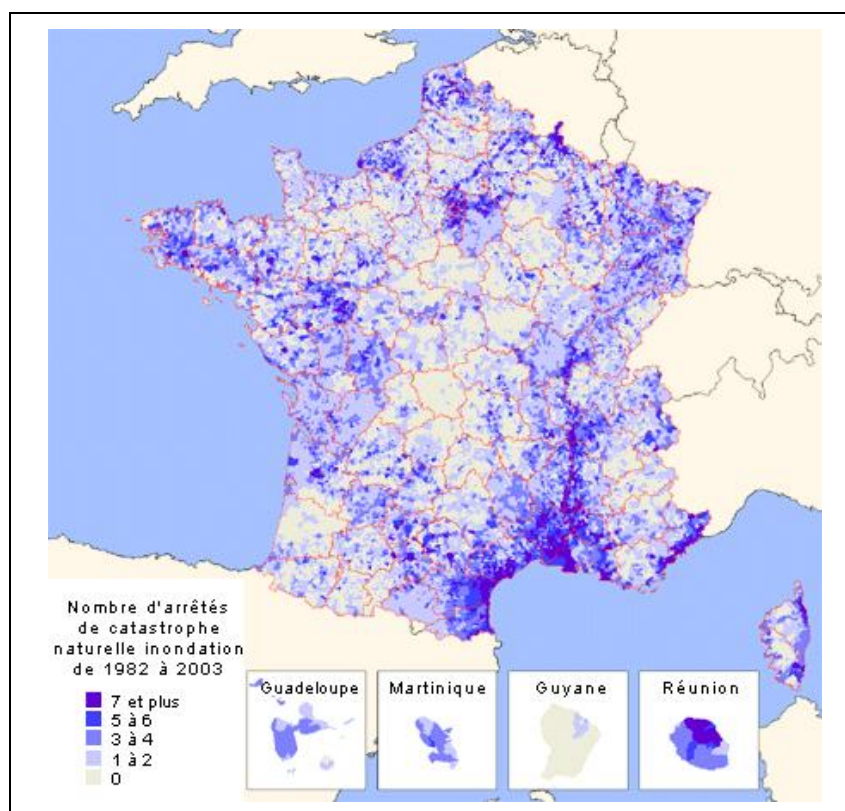
Tableau 68 : Erosion côtière par façade maritime départementale et régionale

|                          | Littoral naturel |               |         |               |           |               | Littoral artificiel   |               | Total  |       |        |
|--------------------------|------------------|---------------|---------|---------------|-----------|---------------|-----------------------|---------------|--------|-------|--------|
|                          | Stabilité        |               | Erosion |               | Accrétion |               | Pas d'information (1) |               |        |       |        |
|                          | En km            | En % du total | En km   | En % du total | En km     | En % du total | En km                 | En % du total | En km  |       |        |
| 66                       | 58,2             | 64,6%         | 12,2    | 13,6%         | 1,9       | 2,2%          | -                     | 0,0%          | 17,7   | 19,7% | 90,1   |
| 11                       | 28,7             | 39,6%         | 8,4     | 11,5%         | 10,2      | 14,1%         | -                     | 0,0%          | 25,2   | 34,7% | 72,4   |
| 34                       | 53,3             | 43,6%         | 31,6    | 25,8%         | 2,0       | 1,6%          | -                     | 0,0%          | 35,4   | 29,0% | 122,2  |
| 30                       | 4,5              | 11,2%         | 23,6    | 58,4%         | 2,9       | 7,3%          | -                     | 0,0%          | 9,3    | 23,1% | 40,4   |
| Languedoc-<br>Roussillon | 177,6            | 44,5%         | 75,7    | 23,3%         | 17,1      | 5,3%          | -                     | 0,0%          | 87,6   | 26,9% | 325,1  |
| 13                       | 129,4            | 34,6%         | 73,0    | 19,5%         | 39,2      | 10,5%         | 0,4                   | 0,1%          | 131,9  | 35,3% | 373,9  |
| 83                       | 304,0            | 63,4%         | 62,3    | 13,0%         | -         | 0,0%          | 0,7                   | 0,1%          | 112,3  | 23,4% | 479,3  |
| 06                       | 67,6             | 37,2%         | 38,2    | 21,0%         | -         | 0,0%          | 3,9                   | 2,2%          | 72,1   | 39,6% | 181,9  |
| PACA                     | 501,1            | 48,4%         | 173,5   | 16,8%         | 39,2      | 3,8%          | 5,0                   | 0,5%          | 316,3  | 30,6% | 1035,1 |
| 2A                       | 572,2            | 86,1%         | 31,9    | 4,8%          | 6,7       | 1,0%          | 37,1                  | 5,6%          | 16,8   | 2,5%  | 664,7  |
| 2B                       | 272,7            | 72,3%         | 43,2    | 11,5%         | 44,4      | 11,8%         | -                     | 0,0%          | 16,8   | 4,4%  | 377,1  |
| Corse                    | 844,9            | 81,1%         | 75,1    | 7,2%          | 51,1      | 4,9%          | 37,1                  | 3,6%          | 33,5   | 3,2%  | 1041,8 |
| Littoral français        | 3114,0           | 43,7%         | 1722,5  | 24,2%         | 678,3     | 9,5%          | 366,5                 | 5,1%          | 1242,7 | 17,4% | 7124,0 |

Source : Ifen -Observatoire du littoral, d'après EuroSION database, 2004. In « Analyse Statistique et cartographique de l'érosion marine », les dossiers ifen, N°6, octobre 2007.

## Annexe 4 : Carte des communes inondées

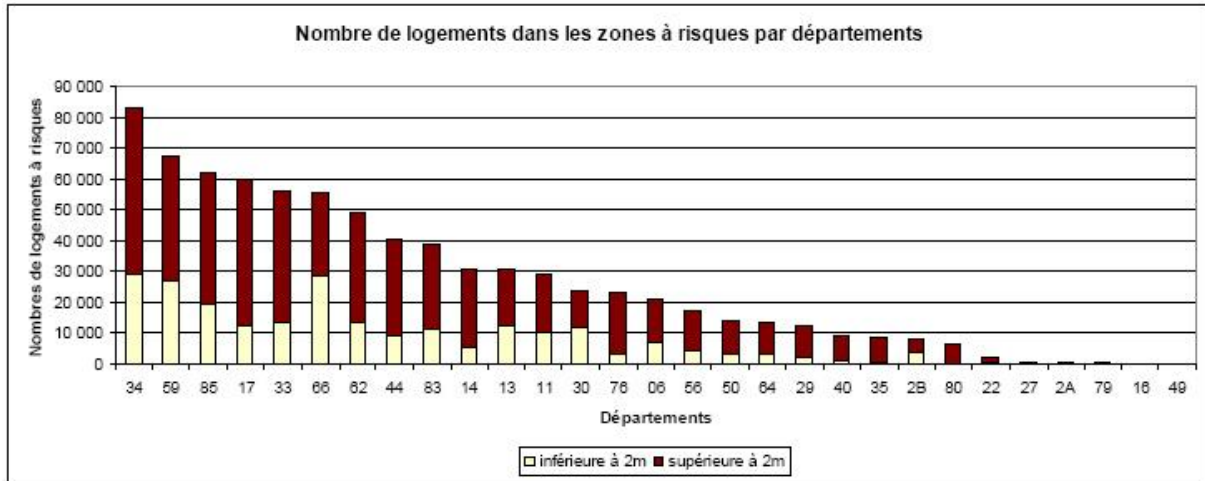
Figure 42 : Carte des communes inondées depuis 1982



Source : Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (DPPR), base Corinte - Ifen. (octobre 2004)

## Annexe 5 : Enjeux dans les zones à risques par départements

Graphique 28 : Nombre de logements dans les zones à risques par départements



Source : Profil habitat 1999 de l'INSEE, SRTM de la NASA, traitements MRN, mars 2010.

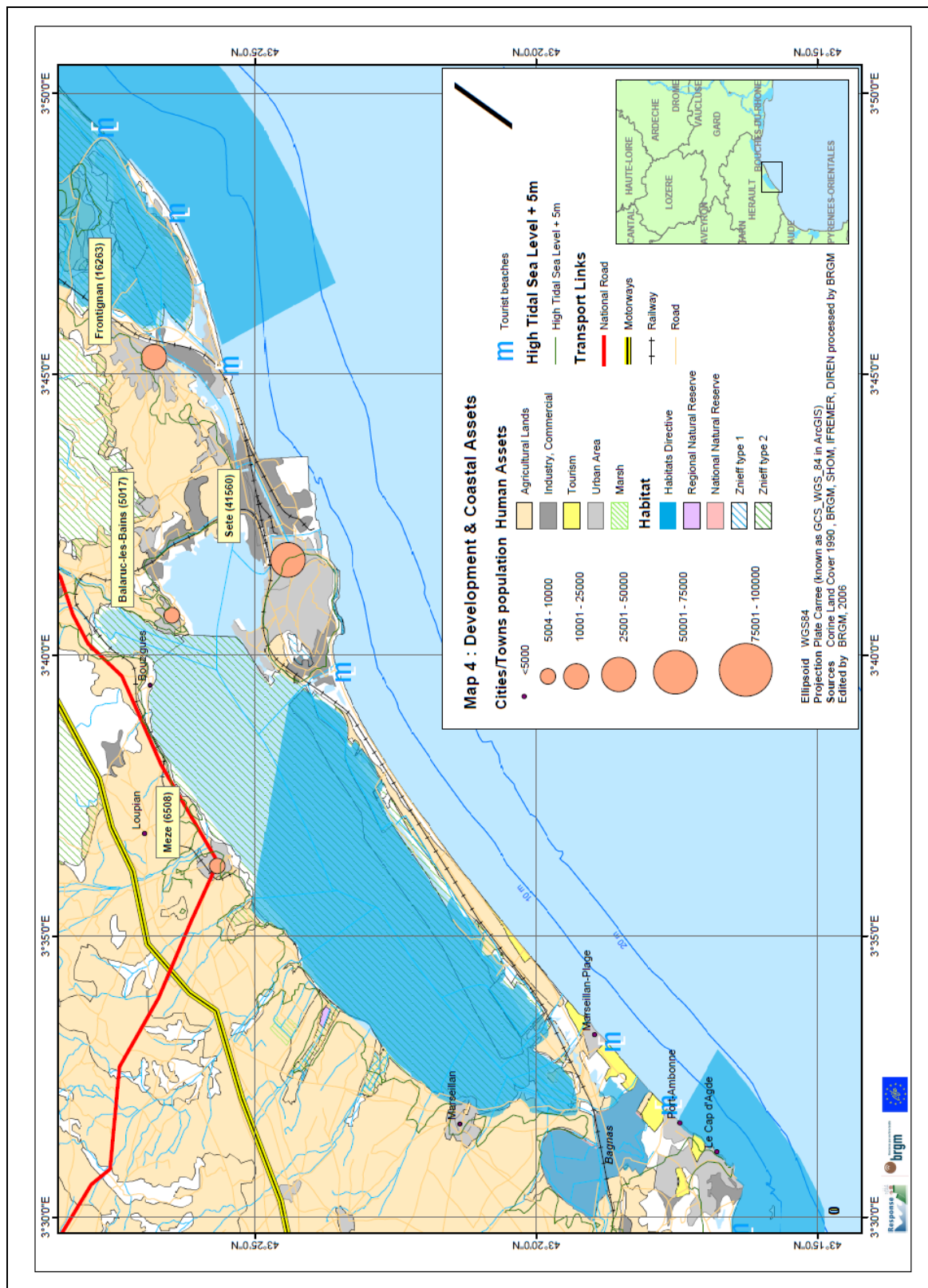
Graphique 29 : Nombre de professionnels dans les zones à risques par départements



Source : SIRENE 2008 de l'INSEE, SRTM de la NASA, traitements MRN, mars 2010.

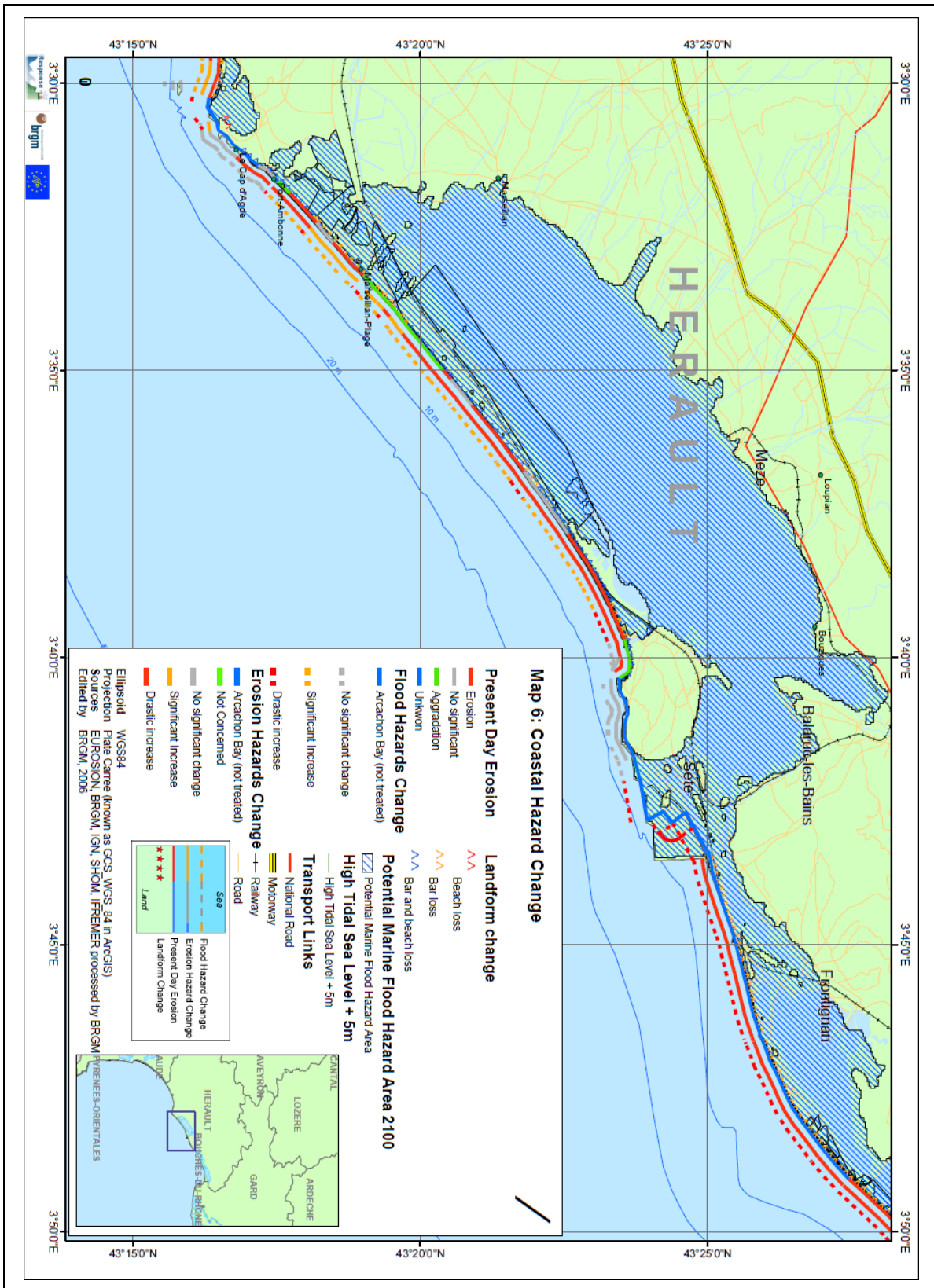
## Annexe 6 : La vulnérabilité du Bassin de Thau

Figure 43 : Enjeux côtiers le long de la côte du Bassin de Thau



Source : BRGM/ARN, D. Idier, M. Garcin - collecte de données et élaboration du SIG. Réalisation des cartes, 2006

Figure 44 : Evolution des aléas côtiers le long de la côte du Bassin de Thau



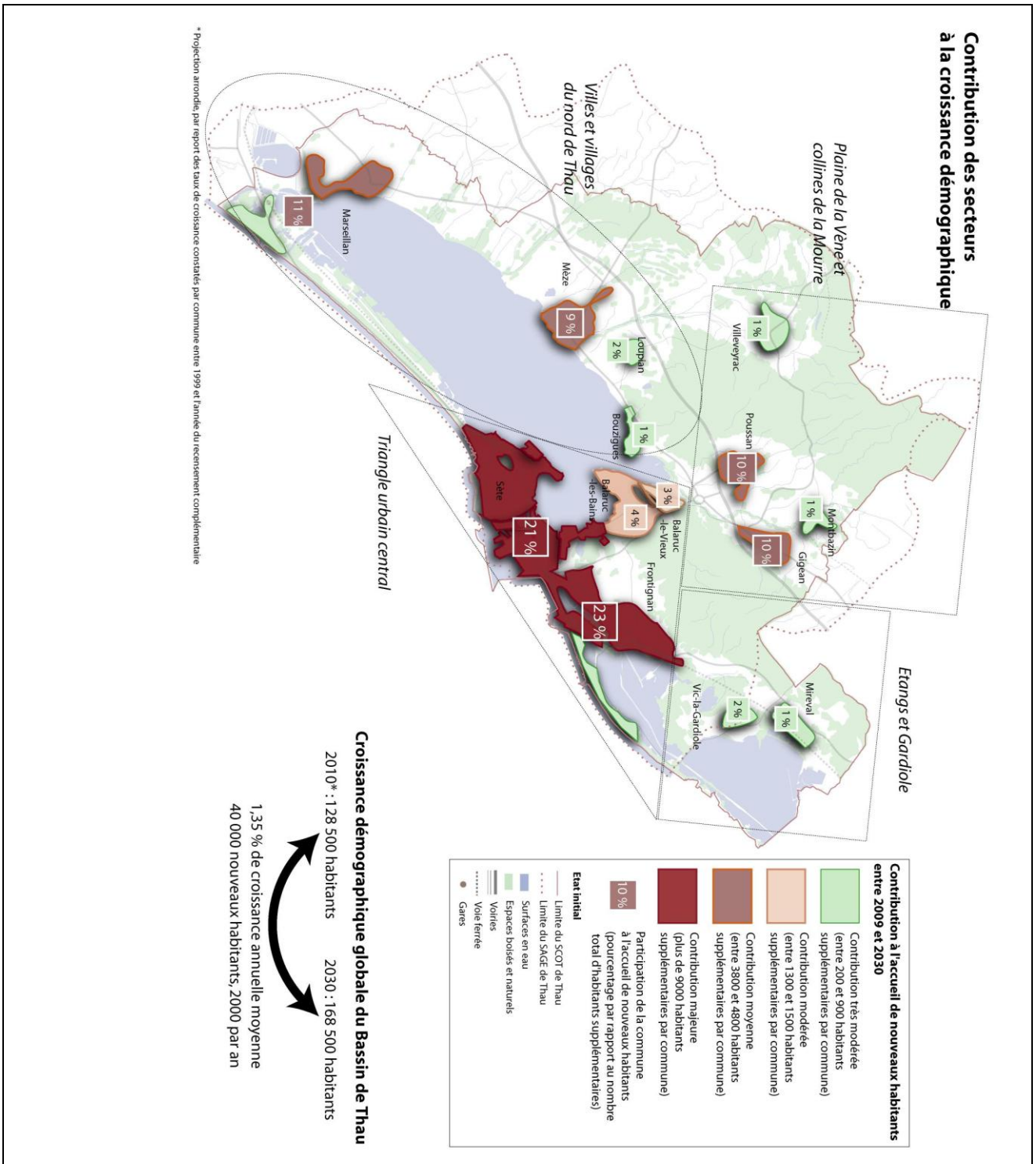
Source : BRGM /ARN, D. Idier, M. Garcin - collecte de données et élaboration du SIG. Réalisation des cartes, 2006.

**Figure 45 : La partie orientale du lido de Sète, où les vignobles sont menacés par la plage**



Source : BRGM/ARN France, Vinchon C., 2006

Figure 46 : La contribution des secteurs à la croissance démographique



Source : Groupement Alphaville-Creter, mars 2009.



## Annexe 7 : La gestion intégrée des ressources en eau dans l'approche par bassin versant

Comme l'évoquent les écrits de Affeltranger B. et Lasserre F. (2003) « *le recours au bassin versant comme unité de gestion territoriale est un principe du développement durable* », propos confirmés par Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (1992)<sup>311</sup>

Le lien entre le développement durable et la gestion de l'eau s'inscrit dans les principes de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (Integrated Water Ressources Management, IWRM) (AIT, 2003)<sup>312</sup> explicités par le Chapitre 18 de l'Agenda 21<sup>313</sup>:

- « *L'eau est une ressource limitée et vulnérable : Une approche holistique (systémique) et institutionnelle est nécessaire, qui prend en compte la dynamique amont - aval des bassins versants.*
- *Une approche participative est nécessaire : Sur la base d'un principe de subsidiarité, la participation des usagers à la prise de décision doit être effective, dans le but d'atteindre un consensus.*
- *L'eau est un bien économique : En cas de compétition pour la ressource, le prix détermine les conditions d'accès à l'eau. L'approvisionnement en eau doit être rentabilisée ».*

A l'heure actuelle, ces principes demeurent la principale référence des gestionnaires et des décideurs en matière de gestion de l'eau (Larsen H. et al., 2001). Toutefois, Affeltranger B. et Lasserre F. conservent une lecture critique de ces propos « *dans la mesure où demeure souvent grande la distance entre le discours, les principes et la mise en œuvre de ceux-ci* » (Affeltranger B., Lasserre F., 2003).

La gestion intégrée de la ressource en eau s'inscrit dans ces considérations environnementales (Agenda 21, 1992)<sup>314</sup> à travers le développement d'un corpus de principes, de méthodes et d'outils visant à la durabilité ou soutenabilité (sustainability) des hydro-systèmes. L'enjeu est de permettre le droit au développement de manière équitable entre les besoins de développement et de l'environnement des générations présentes et futures<sup>315</sup> (Rio de Janeiro, 1992, Principe n°3)<sup>316</sup>.

Cette redistribution des relations sociales de pouvoir constitue l'essence même d'une approche de gestion intégrée par bassin. A ce titre, les mondes de la recherche et de la politique connaissent un

<sup>311</sup> Rio de Janeiro (1992), « Déclaration finale de la Conférence de Rio », <http://habitat.igc.org/agenda21/rio-dec.html>

<sup>312</sup> AIT (2003), "Integrated Water Resource Management Toolbox", Asian Institute of Technology, Bangkok, [http://www.sce.ait.ac.th/programs/courses/iwrm/materials/IWRM\\_Principles.htm](http://www.sce.ait.ac.th/programs/courses/iwrm/materials/IWRM_Principles.htm)

<sup>313</sup> L'Agenda 21, établi dans le cadre de la Conférence de Rio 1992, propose un inventaire des objectifs allant dans le sens d'un développement socio-économique plus durable.

<sup>314</sup> Selon le chapitre 18 de l'agenda 21, « La gestion intégrée des ressources en eau est fondée sur l'idée que l'eau fait partie intégrante de l'écosystème et constitue une ressource naturelle et un bien social et économique dont la quantité et la qualité déterminent l'affectation. A cette fin, les ressources en eau doivent faire l'objet de mesures de protection tenant compte du fonctionnement des écosystèmes aquatiques et de la pérennité de la ressource et visant à satisfaire ou à concilier les besoins en eau aux fins des activités humaines. Dans la mise en valeur et l'utilisation des ressources en eau, il faut donner la priorité à la satisfaction des besoins fondamentaux et à la protection des écosystèmes. » L'objectif majeur de la gestion intégrée en eau est de « promouvoir une approche dynamique, interactive, itérative et multisectorielle de la gestion des ressources en eau, et notamment l'inventaire et la protection des sources potentielles d'approvisionnement en eau, en tenant compte des aspects techniques, socio-économiques, environnementaux et sanitaires ».

<sup>315</sup> Traduction de : "the right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations".

<sup>316</sup> La convention sur la diversité biologique (CDB) est un traité international adopté lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992. Les trois buts principaux de ce traité sont la conservation de la diversité biologique (ou biodiversité), l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable découlant de l'exploitation des ressources génétiques.

intérêt croissant pour les aspects institutionnels de la gestion de l'eau, principalement dans les pays industrialisés (Affeltranger B., Lasserre F., 2003).

Sur le plan opérationnel, ces principes viennent compléter (et complexifier) la grille de lecture des décideurs et des opérateurs en matière de gestion de l'eau. La nature multidimensionnelle de la décision s'en trouve renforcée, tout comme le besoin de faire appel à plusieurs disciplines ou savoir-faire (hydraulique et géologie, biologie et écologie, aménagement et géographie, sociologie et sciences politiques). Enfin, la prise de décision sur les bassins internationaux est également rendue plus difficile par une demande sociale croissante de transparence sur l'impact environnemental des projets publics et privés. Cette exigence renouvelée s'appuie aussi sur les termes de la Convention d'Aarhus<sup>317</sup>, sur l'accès à l'information et à la justice dans les dossiers environnementaux.

Le choix du bassin versant comme unité de gestion de la ressource en eau pose immédiatement un problème de taille, dans la mesure où la prise de décision quitte le cadre exclusif de l'hydrologie ou de l'hydraulique, pour concerner l'ensemble des disciplines mobilisées dans les problématiques d'aménagement.

En effet, toute décision relative à l'eau comporte une dimension spatiale : écologique (quantité et qualité de la ressource allouée aux écosystèmes), aménagement (construction d'infrastructures), sociale et politique (nature et localisation des différentes catégories d'usagers). A de rares exceptions près (bassin versant inhabité), la gestion de l'eau implique donc systématiquement des choix en termes de gestion du *territoire*, celui-ci étant considéré ici comme un espace *approprié* à travers des activités humaines.

La définition même du bassin versant (Bravard J.P., Petit F., 2000) pose une question fondamentale. S'intéresse-t-on exclusivement à l'écoulement de surface (*superficiel*), auquel cas on ne considère que le réseau hydrographique apparent ; ou bien, intègre-t-on l'écoulement interstitiel, qui s'opère dans les sols, auquel cas on étend *l'aire contributive* à l'ensemble des versants concernés ? A cette question, différentes réponses continuent d'être apportées. Cette précision est fondamentale, dans la mesure où le mode de détermination du bassin constituera *in fine* une justification scientifique permettant à des acteurs politiques d'argumenter leurs revendications territoriales d'accès à l'eau ou de partage de la ressource.

L'approche par bassin n'est pas nouvelle, et comporte également une dimension politique. Le « *concept repose ainsi sur la participation des citoyens et des autres intervenants du milieu pour qu'ils décident ensemble de ce qu'il doit être fait en matière de gestion de l'eau sur leur territoire* » (Affeltranger B., Lasserre F., 2003).

Pour l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), l'approche par bassin contribue à une gestion efficace de la ressource en eau, à travers une amélioration de la cohérence de la prise de décision (OCDE, 2003)<sup>318</sup>.

Toutefois, cette approche participative apparaît d'emblée comme problématique, pour au moins trois raisons.

D'abord, le contexte socio-politique peut la rendre irréalisable. Dans un domaine particulier de la gestion de l'eau (risque d'inondation et systèmes d'alerte), il apparaît ainsi que les systèmes politiques des bassins sont peu disposés à réorganiser l'action publique en y intégrant des mécanismes de décision participative (Affeltranger B., 2002). La culture politique des acteurs locaux

<sup>317</sup> "Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters", Aarhus, Denmark, 25 June 1998, <http://www.unece.org/env/pp/>.

<sup>318</sup> Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) (2003), *Improving water management : recent OECD experience*, Février, 132 p.

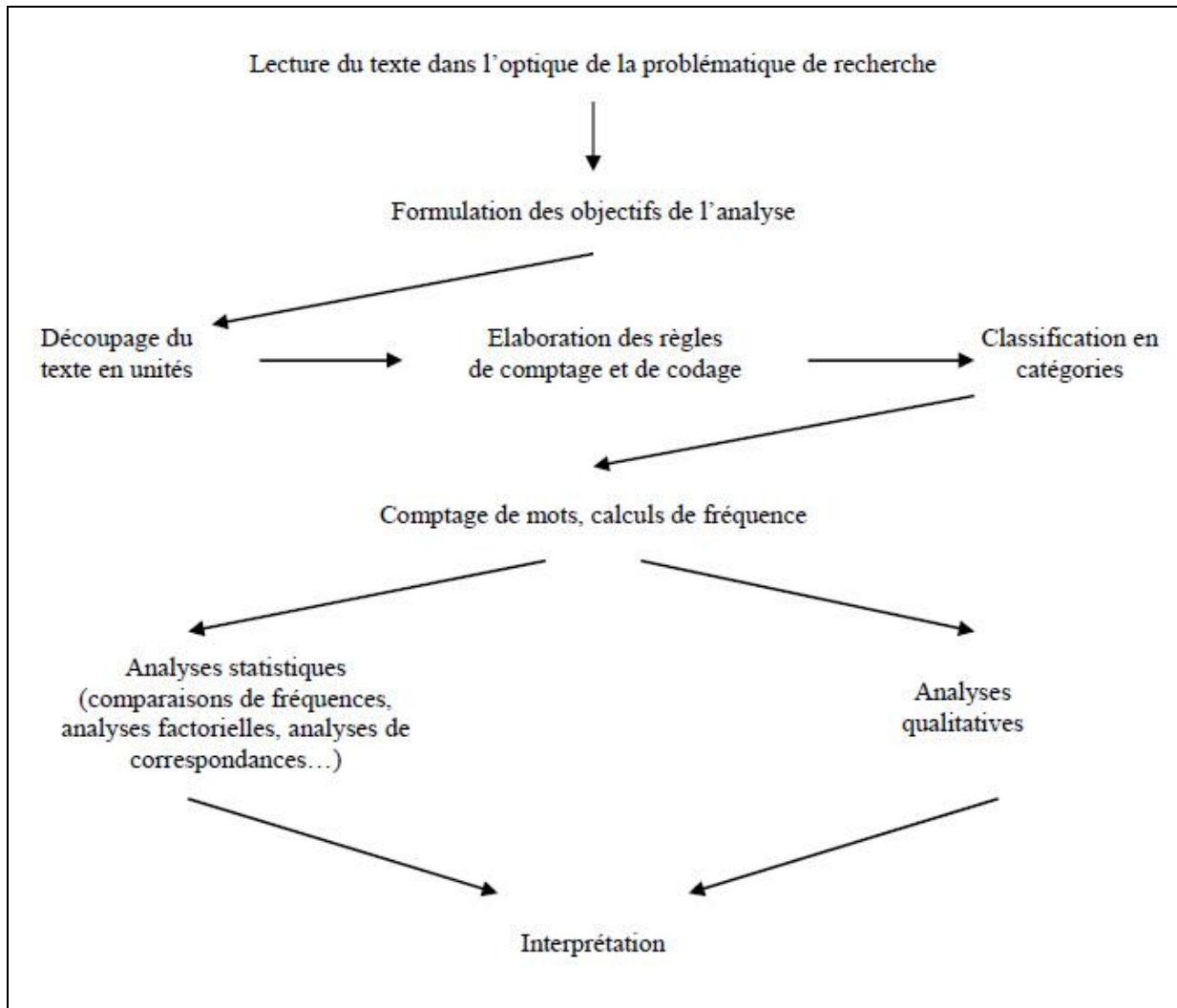
(communautés, agents économiques) n'est également pas adaptée à la participation lors des prises de décision.

Ensuite, l'approche par bassin repose souvent sur le principe implicite d'une unité de l'espace considéré. « *Cette considération aboutit à une double impasse. D'une part, l'espace physique est par définition varié (topographie, ruissellement). D'autre part, l'unité de la communauté humaine du bassin est une utopie : l'espace en question est aussi et surtout un espace de vie approprié par différents groupes. Cette diversité se traduit notamment par les multiples limites physiques et symboliques qui structurent l'espace physique : frontières nationales, juridictions administratives, terres communautaires. Ces limites, officielles ou perçues, structurent l'espace vécu et peuvent différer d'un acteur à l'autre* » (Pruvost-Giron C., 2000). La nature territoriale du bassin versant condamne à l'échec toute approche trop uniforme ou trop rigide sur le plan institutionnel.

Enfin, la nature géopolitique de la ressource en eau permet d'apprécier comment cette diversité complexifie une gestion de l'eau à l'échelle du bassin. « *Les agents économiques inscrivent les facteurs naturels (données de l'espace géophysique et humain) dans leurs projets de profits. Ces facteurs deviennent des ressources. Ensuite, l'appropriation ou le contrôle de ces ressources déclenche ou intègre des logiques de compétition ou de concurrence. Les ressources deviennent alors des enjeux, eux-mêmes objets de relations de pouvoir, de rivalités et de discours. Ce processus d'appropriation établit le passage de la géographie physique à la géopolitique en matière de gestion du bassin versant* » (Affeltranger B., Lasserre F., 2003). En d'autres termes, sur la géopolitique des ressources en eau, les agents économiques « *politisent le territoire à travers la spatialisation de leurs projets, participant de ce fait à la construction de la dimension sociale et politique des facteurs naturels* » (Lasserre F., Descroix L., 2002). Cela étant, c'est bien la compréhension de ces multiples enjeux, par les médiateurs et négociateurs, qui peut permettre « *une gestion concertée de la ressource* » (Elhance A.P., 2000)

## Annexe 8 : Les principales étapes de l'analyse de contenu

Figure 47 : Les principales étapes de l'analyse de contenu d'après Bardin (2001 :133)



Source : Allard-Poesi F., Drucker-Godard C., Ehlinger S. (2003)

## Annexe 9 : La connaissance actuelle dans l'élaboration d'un PPRI/Sm (résultats et graphiques)

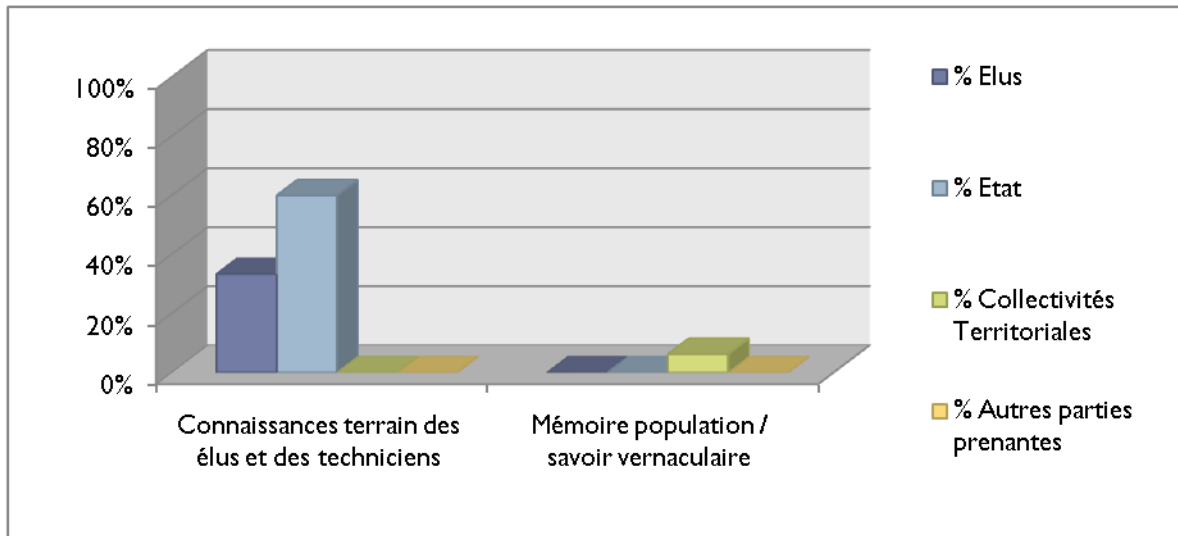
Tableau 69 : Résultats de codage :  
Gestion de la connaissance actuelle pour l'élaboration du PPRI/Sm

| Catégories principales | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)       | Elus | Etat | Collectivités territoriales | Autres parties prenantes |
|------------------------|---|--|------|------|-----------------------------|--------------------------|
| Données                | Base de données                                       | Relevés topographiques et géomorphologiques                  | 3    | 4    | 6                           | 3                        |
|                        |   | Relevés Plus Hautes Eaux connues et crues de références      | 4    | 5    | 10                          | 5                        |
|                        |   | Données statistiques   | 2    | 1    | 1                           | 0                        |
|                        | Etudes  | Etudes scientifiques et techniques sur le phénomène physique | 5    | 4    | 5                           | 3                        |
|                        |   | Cartographie du territoire                                   | 2    | 4    | 8                           | 3                        |
|                        |   | Etudes scientifiques sur l'hydraulique                       | 5    | 5    | 4                           | 4                        |
|                        |   | Données de l'Etat  | 3    | 3    | 2                           | 2                        |
| Informations           | Institutionnelles                                     | Informations données par les services de l'Etat directement  | 5    | 3    | 5                           | 2                        |
|                        |   | Documents étatiques  | 3    | 3    | 4                           | 1                        |
|                        |   | Informations réglementaires sur les normes                   | 4    | 2    | 4                           | 3                        |
|                        |   | Réseaux internes communaux                                   | 2    | 2    | 1                           | 0                        |
|                        | Parties prenantes                                     | Informations provenant de Météo France                       | 2    | 1    | 2                           | 4                        |
|                        |   | Informations provenant des scientifiques et experts          | 4    | 1    | 2                           | 2                        |
|                        |   | Informations provenant des médias                            | 1    | 0    | 0                           | 0                        |
|                        |   | Informations provenant de la population                      | 1    | 0    | 0                           | 0                        |
|                        |   | Retours d'expériences  | 1    | 4    | 7                           | 1                        |
| Connaissances          | Explicites  | Connaissances du phénomène risque                            | 4    | 4    | 3                           | 3                        |
|                        |   | Connaissances scientifiques                                  | 5    | 3    | 4                           | 3                        |
|                        |   | Veille stratégique   | 2    | 2    | 2                           | 0                        |
|                        | Tacites   | Connaissances terrain des élus et des techniciens            | 2    | 3    | 0                           | 0                        |
|                        |   | Mémoire population / savoir vernaculaire                     | 0    | 0    | 1                           | 0                        |

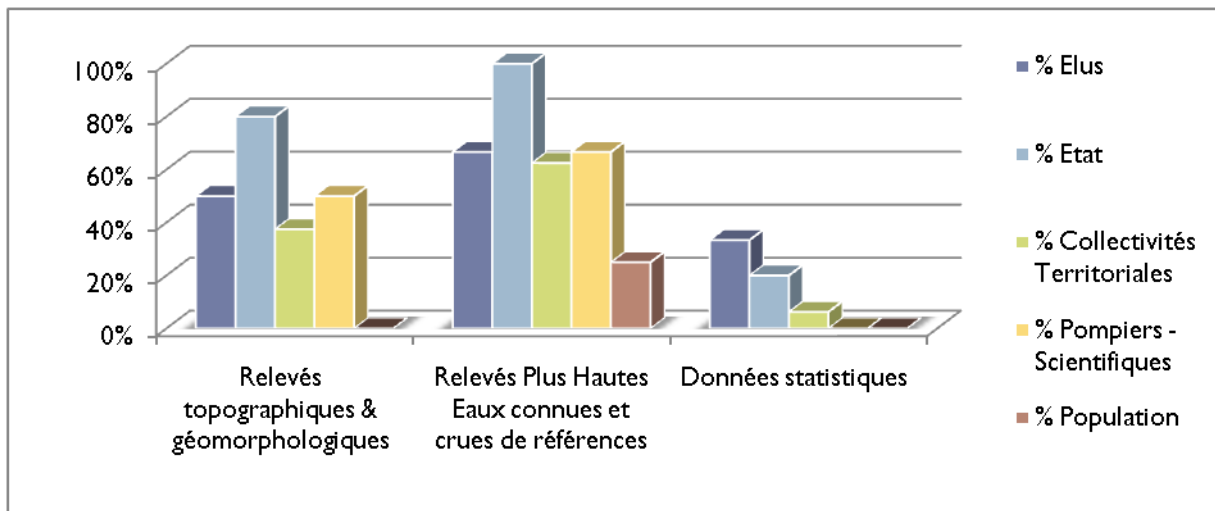
**Tableau 70 : Résultats de codage :  
Gestion de la connaissance actuelle pour l'élaboration du PPRI/Sm (vision détaillée)**

| Catégories principales | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes)       | Elus | Etat | Collectivités territoriales | Pompiers - Scientifiques | Population |
|------------------------|---|--|------|------|-----------------------------|--------------------------|------------|
| Données                | Base de données                                       | Relevés topographiques et géomorphologiques                  | 3    | 4    | 6                           | 3                        | 0          |
|                        |   | Relevés Plus Hautes Eaux connues et crues de références      | 4    | 5    | 10                          | 4                        | 1          |
|                        |   | Données statistiques   | 2    | 1    | 1                           | 0                        | 0          |
|                        | Etudes  | Etudes scientifiques et techniques sur le phénomène physique | 5    | 4    | 5                           | 3                        | 0          |
|                        |   | Cartographie du territoire                                   | 2    | 4    | 8                           | 3                        | 0          |
|                        |   | Etudes scientifiques sur l'hydraulique                       | 5    | 5    | 4                           | 4                        | 0          |
|                        |   | Données de l'Etat  | 3    | 3    | 2                           | 2                        | 0          |
| Informations           | Institutionnelles                                     | Informations données par les services de l'Etat directement  | 5    | 3    | 5                           | 2                        | 0          |
|                        |   | Documents étatiques  | 3    | 3    | 4                           | 1                        | 0          |
|                        |   | Informations réglementaires sur les normes                   | 4    | 2    | 4                           | 3                        | 0          |
|                        |   | Réseaux internes communaux                                   | 2    | 2    | 1                           | 0                        | 0          |
|                        | Parties prenantes                                     | Informations provenant de Météo France                       | 2    | 1    | 2                           | 4                        | 0          |
|                        |   | Informations provenant des scientifiques et experts          | 4    | 1    | 2                           | 2                        | 0          |
|                        |   | Informations provenant des médias                            | 1    | 0    | 0                           | 0                        | 0          |
|                        |   | Informations provenant de la population                      | 1    | 0    | 0                           | 0                        | 0          |
|                        |   | Retours d'expériences  | 1    | 4    | 7                           | 1                        | 0          |
| Connaissances          | Explicites  | Connaissances du phénomène risque                            | 4    | 4    | 3                           | 3                        | 0          |
|                        |   | Connaissances scientifiques                                  | 5    | 3    | 4                           | 3                        | 0          |
|                        |   | Veille stratégique   | 2    | 2    | 2                           | 0                        | 0          |
|                        | Tacites   | Connaissances terrain des élus et des techniciens            | 2    | 3    | 0                           | 0                        | 0          |
|                        |   | Mémoire population / savoir vernaculaire                     | 0    | 0    | 1                           | 0                        | 0          |

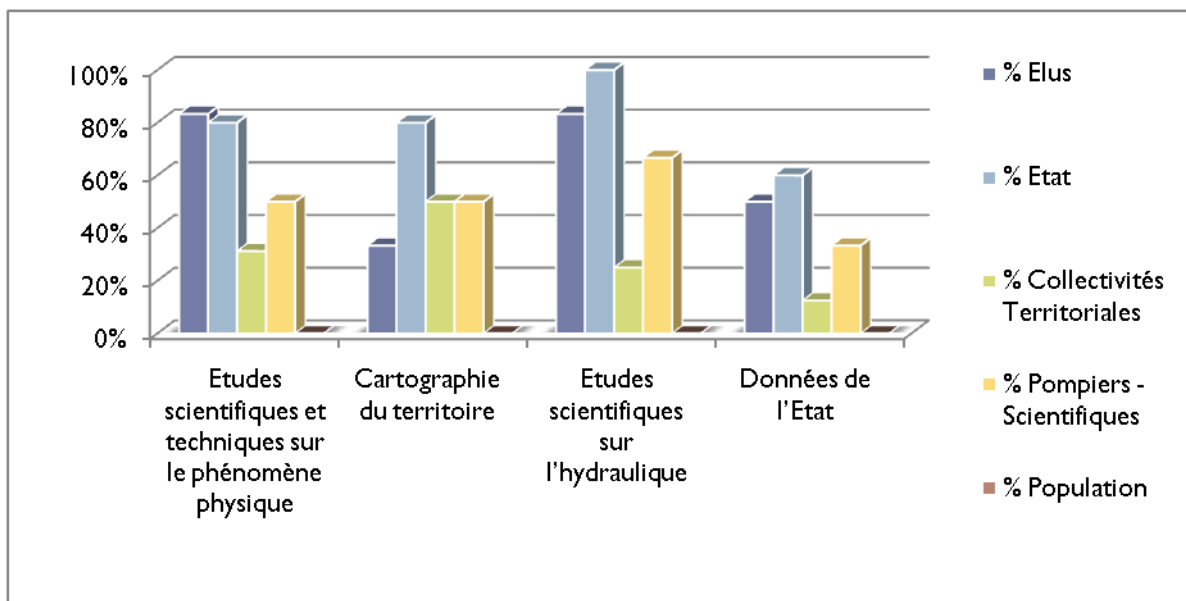
**Graphique 30 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm :  
Connaissances - Tacites**



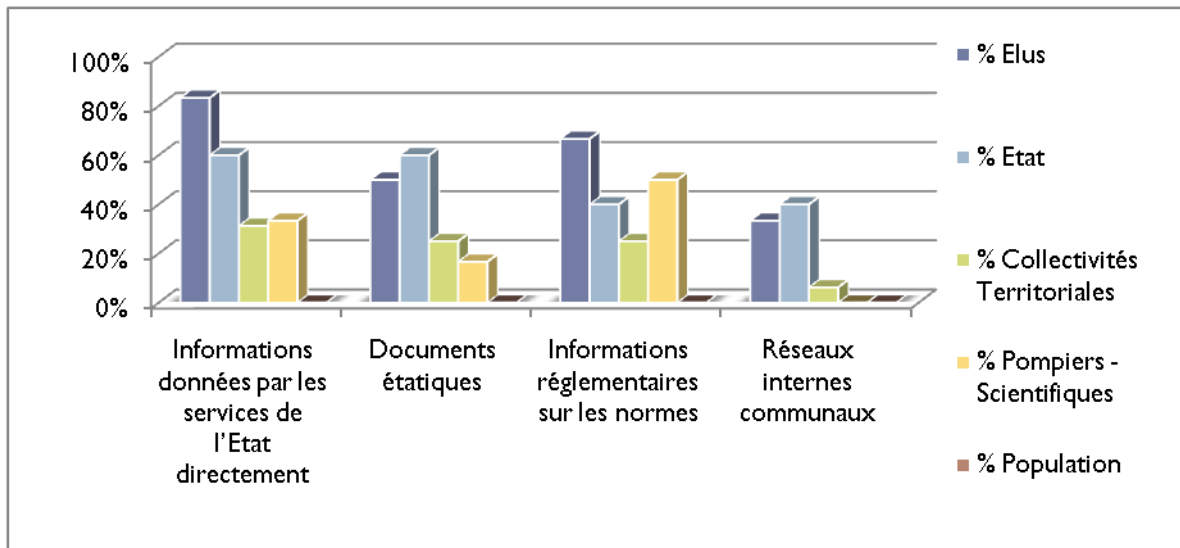
**Graphique 31 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm :  
Données - Base de données (vision détaillée)**



**Graphique 32 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm :  
Données - Etudes (vision détaillée)**

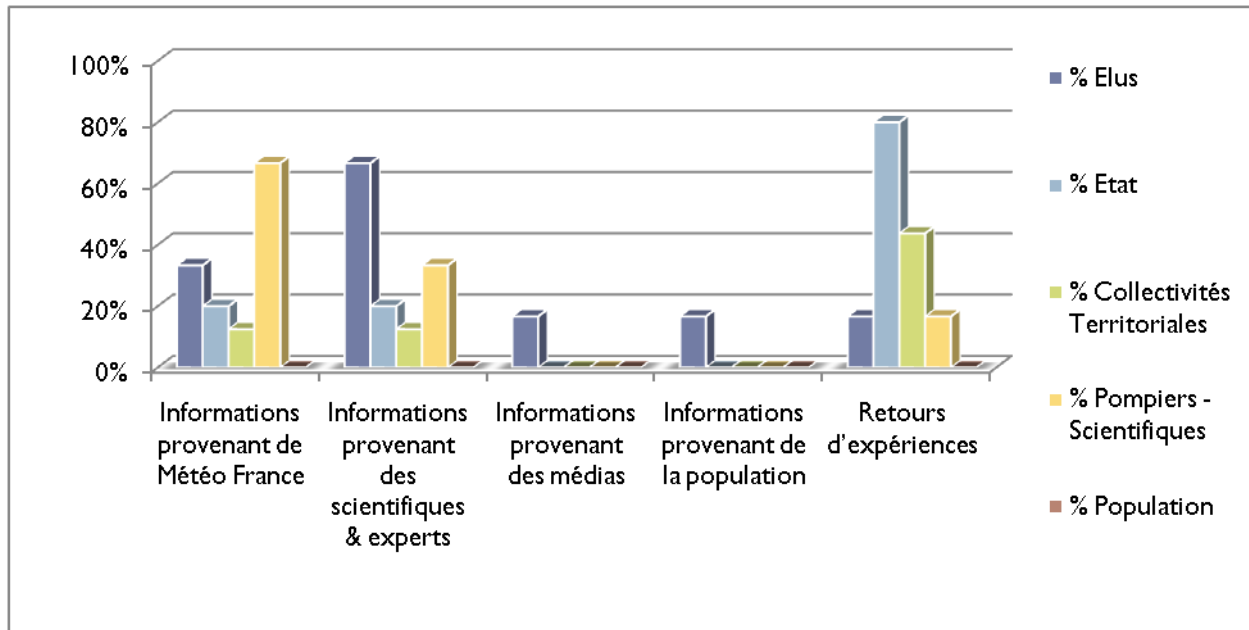


**Graphique 33 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm :  
Informations - Institutionnelles (vision détaillée)**

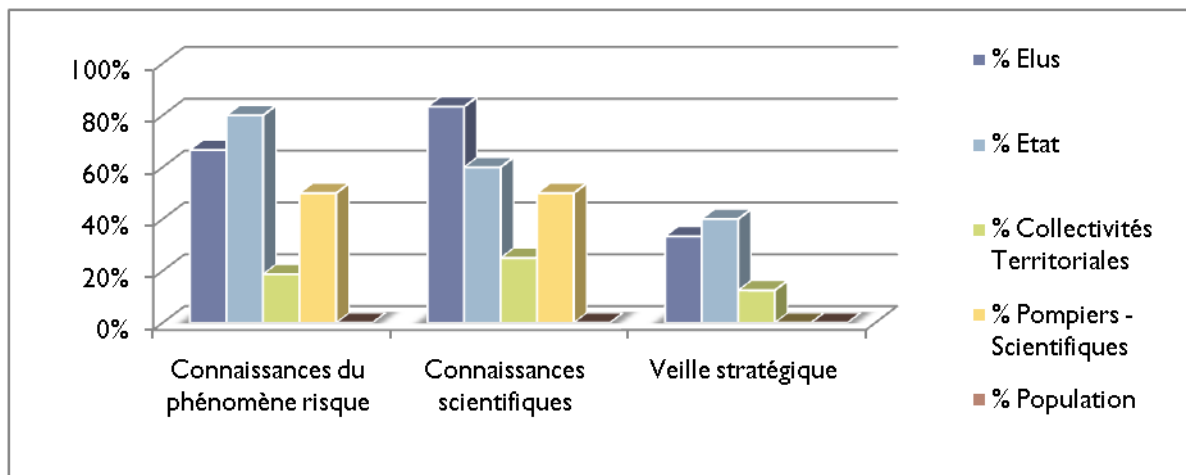




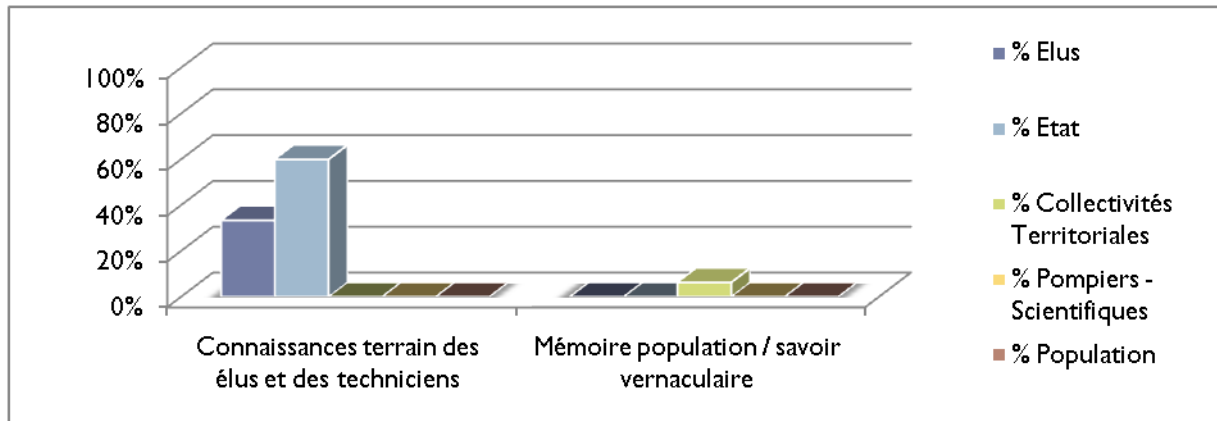
**Graphique 34 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Parties Prenantes (vision détaillée)**



**Graphique 35 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Connaissances - Explicites (vision détaillée)**



**Graphique 36 : Connaissances actuelles utilisées pour l'élaboration du PPRI/Sm :  
Connaissances - Tacites (vision détaillée)**



## Annexe 10 : La connaissance souhaitée dans l'élaboration du PPRI/Sm (résultats et graphiques)

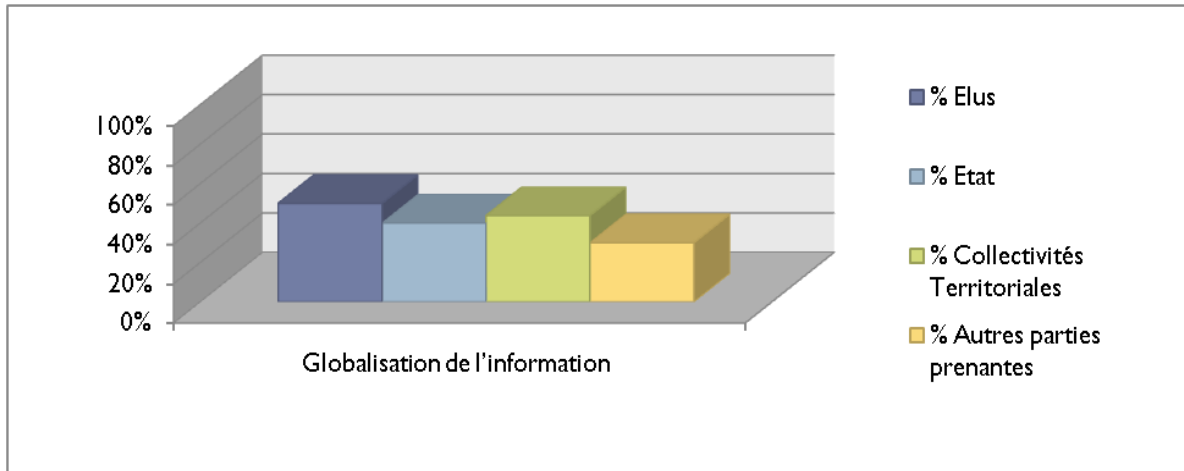
**Tableau 71 : Résultats de codage :  
Gestion de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégories principales | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) | Elus | Etat | Collectivités territoriales | Autres parties prenantes |
|------------------------|---|--|------|------|-----------------------------|--------------------------|
| Données                | Base de données                                       | Données sur le phénomène « submersion marine »         | 2    | 4    | 14                          | 5                        |
|                        |   | Données climatologiques                                | 3    | 2    | 5                           | 1                        |
|                        |   | Données multi-sources                                  | 2    | 2    | 4                           | 2                        |
|                        | Etudes  | Etudes hydrauliques                                    | 2    | 4    | 14                          | 4                        |
|                        |   | Données traitées                                       | 3    | 2    | 5                           | 1                        |
|                        |   | Etudes topographiques et géomorphologiques             | 4    | 4    | 13                          | 3                        |
| Informations           | Institutionnelles                                     | Globalisation de l'information                         | 3    | 2    | 7                           | 3                        |
|                        | Parties prenantes                                     | Observations locales                                   | 3    | 1    | 8                           | 4                        |
|                        |   | Retours d'expériences                                  | 4    | 3    | 9                           | 2                        |
|                        |   | Expertises des techniciens                             | 6    | 4    | 6                           | 5                        |
|                        |   | Informations locales de la population                  | 4    | 2    | 7                           | 3                        |
| Connaissances          | Explicites  | Connaissances territoriales                            | 6    | 3    | 11                          | 4                        |
|                        |   | Convergence de la connaissance                         | 2    | 4    | 5                           | 3                        |
|                        |   | Connaissances expertes                                 | 0    | 2    | 2                           | 2                        |
|                        |   | Identification des faits réels                         | 3    | 2    | 7                           | 4                        |
|                        |   | Bilan des concertations multi-sources                  | 2    | 1    | 3                           | 1                        |
|                        | Tacites   | Connaissance du phénomène au niveau local              | 5    | 1    | 10                          | 6                        |
|                        |   | Savoir vernaculaire                                    | 6    | 1    | 10                          | 4                        |
|                        |   | Mémoire du risque                                      | 5    | 2    | 11                          | 5                        |

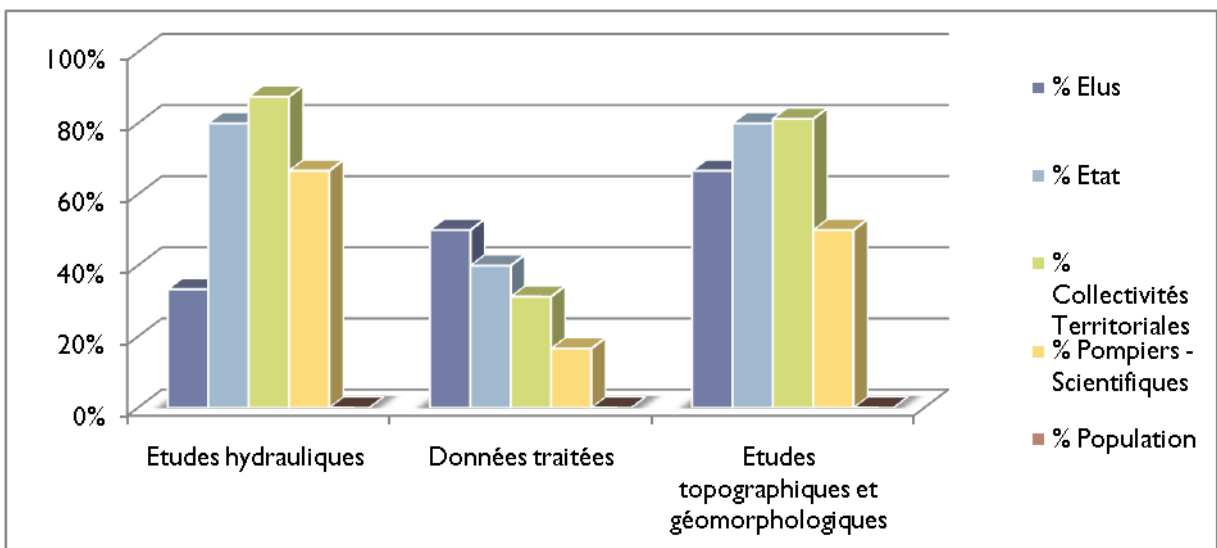
**Tableau 72 : Résultats de codage :  
Gestion de la connaissance souhaitée pour l'élaboration du PPRI/Sm (vision détaillée)**

| Catégories principales | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) | Elus | Etat | Collectivités territoriales | Pompiers Scientifiques | Population |
|------------------------|---|--|------|------|-----------------------------|------------------------|------------|
| Données                | Base de données                                       | Données sur le phénomène « submersion marine »         | 2    | 4    | 14                          | 5                      | 0          |
|                        |   | Données climatologiques                                | 3    | 2    | 5                           | 0                      | 1          |
|                        |   | Données multi-sources                                  | 2    | 2    | 4                           | 2                      | 0          |
|                        | Etudes  | Etudes hydrauliques                                    | 2    | 4    | 14                          | 4                      | 0          |
|                        |   | Données traitées                                       | 3    | 2    | 5                           | 1                      | 0          |
|                        |   | Etudes topographiques et géomorphologiques             | 4    | 4    | 13                          | 3                      | 0          |
| Informations           | Institutionnelles                                     | Globalisation de l'information                         | 3    | 2    | 7                           | 3                      | 0          |
|                        | Parties prenantes                                     | Observations locales                                   | 3    | 1    | 8                           | 3                      | 1          |
|                        |   | Retours d'expériences                                  | 4    | 3    | 9                           | 2                      | 0          |
|                        |   | Expertises des techniciens                             | 6    | 4    | 6                           | 4                      | 1          |
|                        |   | Informations locales de la population                  | 4    | 2    | 7                           | 2                      | 1          |
| Connaissances          | Explicites  | Connaissances territoriales                            | 6    | 3    | 11                          | 4                      | 0          |
|                        |   | Convergence de la connaissance                         | 2    | 4    | 5                           | 3                      | 0          |
|                        |   | Connaissances expertes                                 | 0    | 2    | 2                           | 2                      | 0          |
|                        |   | Identification des faits réels                         | 3    | 2    | 7                           | 3                      | 1          |
|                        |   | Bilan des concertations multi-sources                  | 2    | 1    | 3                           | 1                      | 0          |
|                        | Tacites   | Connaissance du phénomène au niveau local              | 5    | 1    | 10                          | 5                      | 1          |
|                        |   | Savoir vernaculaire                                    | 6    | 1    | 10                          | 1                      | 3          |
|                        |   | Mémoire du risque                                      | 5    | 2    | 11                          | 4                      | 1          |

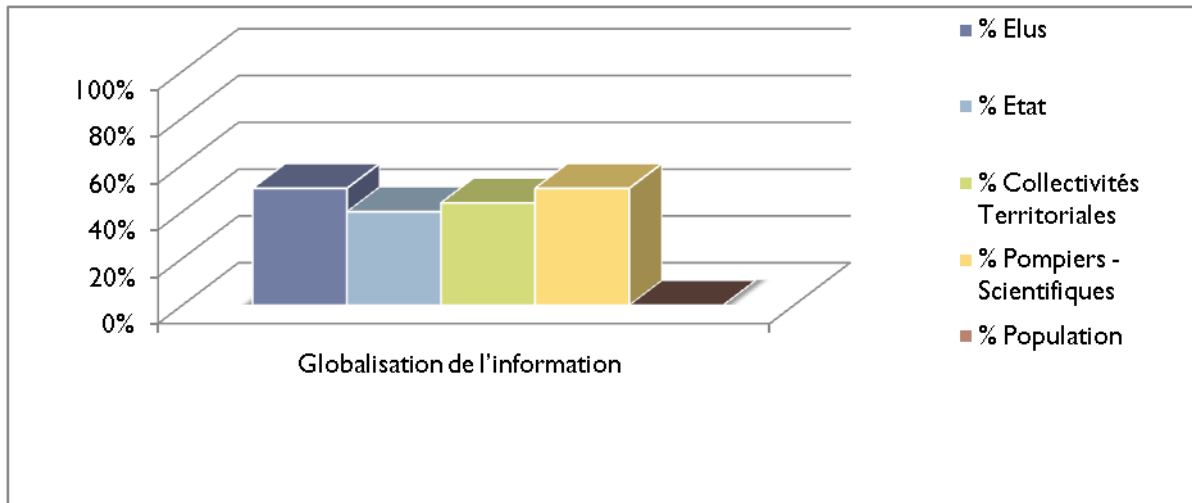
**Graphique 37 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Institutionnelles**



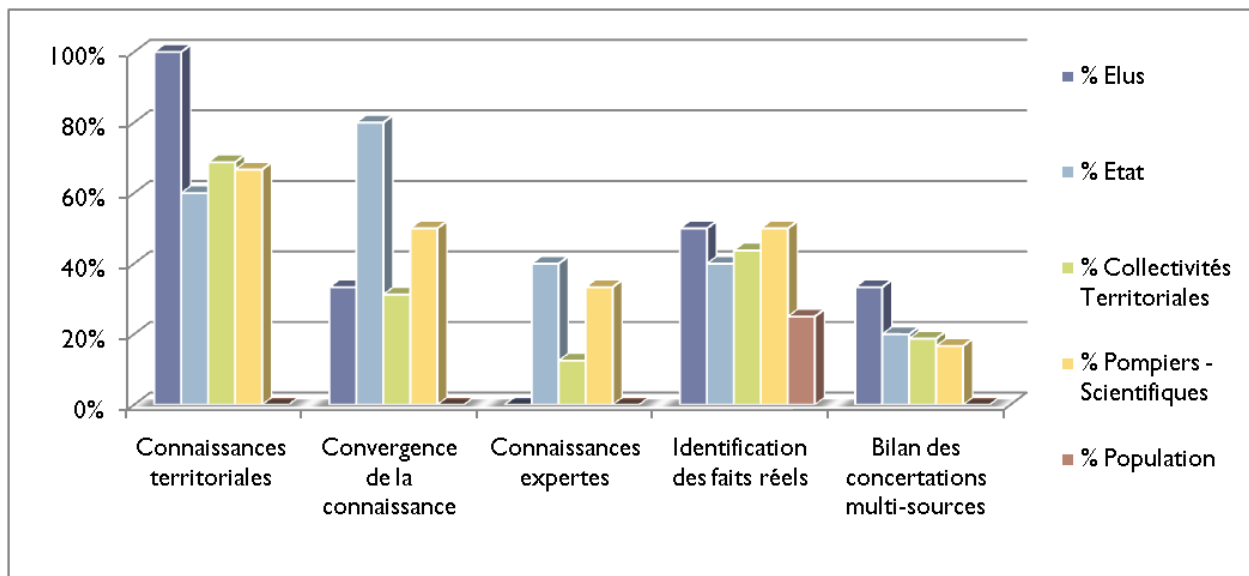
**Graphique 38 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Données - Etudes (vision détaillée)**



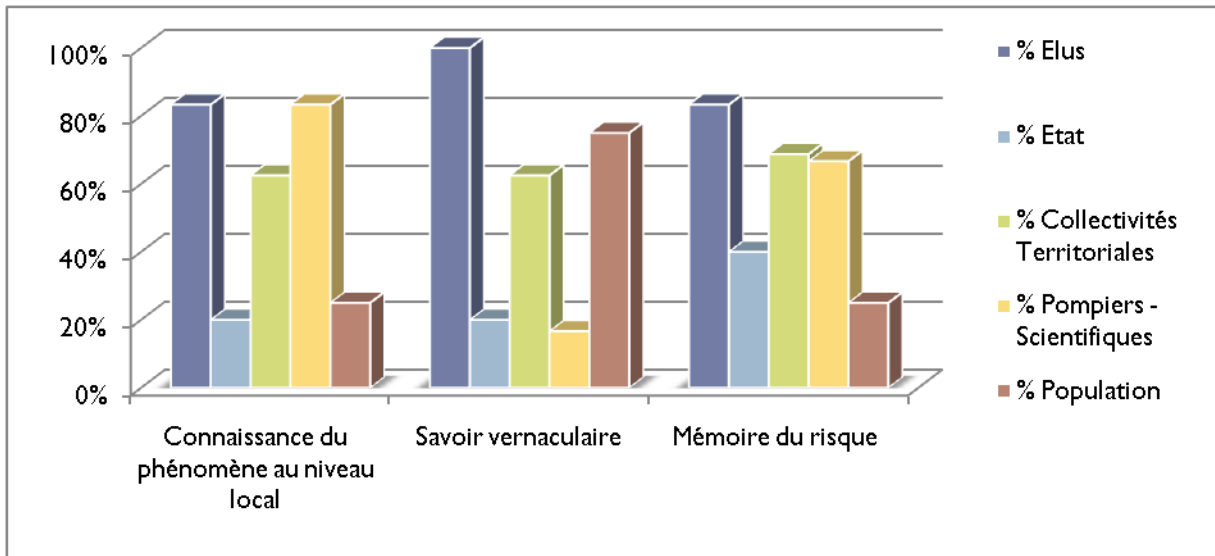
**Graphique 39 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Informations - Institutionnelles (vision détaillée)**



**Graphique 40 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm : Connaissances - Explicites (vision détaillée)**



**Graphique 41 : Connaissances souhaitées pour l'élaboration du PPRI/Sm :  
Connaissances - Tacites (vision détaillée)**



## Annexe 11 : Les modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance (résultats du codage)

**Tableau 73 : Résultats du codage :  
Modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégories principales (émergentes) | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Elus | Etat | Collectivités territoriales | Autres parties prenantes |
|-------------------------------------|---|------|------|-----------------------------|--------------------------|
| Connaissances communes et partagées | Structure d'échange pour les différents acteurs       | 5    | 4    | 14                          | 5                        |
|                                     | Vision intercommunale des risques                     | 3    | 2    | 5                           | 1                        |
|                                     | Centralisation des informations pour un consensus     | 5    | 5    | 6                           | 7                        |
| Structuration de la connaissance    | Formalisation de l'expérience locale                  | 5    | 5    | 11                          | 7                        |
|                                     | Doctrine commune au niveau national                   | 0    | 1    | 1                           | 1                        |

**Tableau 74 : Résultats du codage :  
Modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm (vision détaillée)**

| Catégories principales (émergentes) | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Elus | Etat | Collectivités territoriales | Pompiers scientifiques | population |
|-------------------------------------|---|------|------|-----------------------------|------------------------|------------|
| Connaissances communes et partagées | Structure d'échange pour les différents acteurs       | 5    | 4    | 14                          | 3                      | 2          |
|                                     | Vision intercommunale des risques                     | 3    | 2    | 5                           | 5                      | 1          |
|                                     | Centralisation des informations pour un consensus     | 5    | 5    | 6                           | 5                      | 2          |
| Structuration de la connaissance    | Formalisation de l'expérience locale                  | 5    | 5    | 11                          | 4                      | 3          |
|                                     | Doctrine commune au niveau national                   | 0    | 1    | 1                           | 1                      | 0          |



## Annexe 12 : L'information pertinente dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine (résultats du codage)

Tableau 75 : Résultats du codage :  
Information pertinente dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine  
(groupes détaillés)

| Adjectifs (émergents)                         | Entretiens | Groupe Elus | Groupe Etat | Groupe collectivités territoriales | Groupe « autres parties prenantes » |
|---|------------|-------------|-------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Commune à tous les acteurs                    | 15         | 2           |             | 11                                 | 2                                   |
| Précise                                       | 10         |             | 2           | 6                                  | 2                                   |
| Cohérente                                     | 9          | 2           |             | 2                                  | 5                                   |
| Analysée                                      | 6          | 3           |             | 1                                  | 2                                   |
| Ayant une source                              | 6          | 2           | 1           | 1                                  | 2                                   |
| Fiabilité                                     | 6          | 1           | 1           | 4                                  |                                     |
| Localisée                                     | 6          |             |             | 5                                  | 1                                   |
| Formalisée                                    | 6          |             |             | 5                                  | 1                                   |
| Mise en relation avec les autres informations | 5          | 2           |             | 3                                  |                                     |
| Synthétique                                   | 4          | 3           |             | 1                                  |                                     |
| Non dispersée                                 | 4          | 1           |             | 2                                  | 1                                   |
| Vérifiée sur le terrain                       | 4          | 1           |             |                                    | 3                                   |
| Justifiée                                     | 3          | 2           |             | 1                                  |                                     |
| Validée                                       | 3          | 1           | 1           | 1                                  |                                     |
| Proche de l'Aléa                              | 3          |             |             | 2                                  | 1                                   |
| Valorisée                                     | 2          | 2           |             |                                    |                                     |
| Spécialisée                                   | 2          | 2           |             |                                    |                                     |
| Hiérarchisée                                  | 2          | 2           |             |                                    |                                     |
| Datée   | 2          | 1           | 1           |                                    |                                     |
| Argumentée                                    | 2          | 1           |             | 1                                  |                                     |
| Expliquée                                     | 2          | 1           |             | 1                                  |                                     |
| Crédible                                      | 2          | 1           |             |                                    | 1                                   |
| Communicable                                  | 2          | 1           |             |                                    | 1                                   |
| Concise                                       | 2          |             | 2           |                                    |                                     |
| Comprise                                      | 2          |             | 1           | 1                                  |                                     |
| Claire  | 2          |             | 1           |                                    | 1                                   |
| Préventive                                    | 2          |             |             | 2                                  |                                     |
| Fine  | 2          |             |             | 1                                  | 1                                   |
| Compréhensible                                | 2          |             |             | 1                                  | 1                                   |
| Source scientifique                           | 2          |             |             |                                    | 2                                   |

**Tableau 76 : Résultats de codage :  
Information pertinente dans la gestion des risques d'inondation par submersion marine  
(groupes détaillés)**

| Adjectifs (émergents)         | Entretiens | Groupe Elus | Groupe Etat | Groupe collectivités territoriales | Groupe « autres parties prenantes » |
|-------------------------------|------------|-------------|-------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Organisée                     | 1          | 1           |             |                                    |                                     |
| Vitale                        | 1          | 1           |             |                                    |                                     |
| Officielle ou pas             | 1          | 1           |             |                                    |                                     |
| Triée                         | 1          | 1           |             |                                    |                                     |
| Ayant une cible               | 1          | 1           |             |                                    |                                     |
| Confirmée                     | 1          | 1           |             |                                    |                                     |
| Transparente                  | 1          | 1           |             |                                    |                                     |
| Légitime                      | 1          | 1           |             |                                    |                                     |
| Issue de la même méthodologie | 1          | 1           |             |                                    |                                     |
| Prouvée                       | 1          | 1           |             |                                    |                                     |
| Réactive                      | 1          |             | 1           |                                    |                                     |
| Archivée                      | 1          |             | 1           |                                    |                                     |
| Cataloguée                    | 1          |             | 1           |                                    |                                     |
| Simple                        | 1          |             | 1           |                                    |                                     |
| Très affinée                  | 1          |             | 1           |                                    |                                     |
| Améliorée                     | 1          |             | 1           |                                    |                                     |
| Retenue                       | 1          |             | 1           |                                    |                                     |
| Pas floue                     | 1          |             | 1           |                                    |                                     |
| Croisée                       | 1          |             | 1           |                                    |                                     |
| Structurée                    | 1          |             |             | 1                                  |                                     |
| Homogène                      | 1          |             |             | 1                                  |                                     |
| Exploitable                   | 1          |             |             | 1                                  |                                     |
| Préalable                     | 1          |             |             | 1                                  |                                     |
| Actualisée                    | 1          |             |             | 1                                  |                                     |
| Commentée                     | 1          |             |             | 1                                  |                                     |
| Recoupée                      | 1          |             |             |                                    | 1                                   |
| Complète                      | 1          |             |             |                                    | 1                                   |
| Exhaustive                    | 1          |             |             |                                    | 1                                   |
| Réfléchie                     | 1          |             |             |                                    | 1                                   |
| Aboutie                       | 1          |             |             |                                    | 1                                   |
| Critiquée                     | 1          |             |             |                                    | 1                                   |
| Traitée                       | 1          |             |             |                                    | 1                                   |

## Annexe 13 : Les enjeux de l'élaboration du PPRI/Sm (résultats et graphiques)

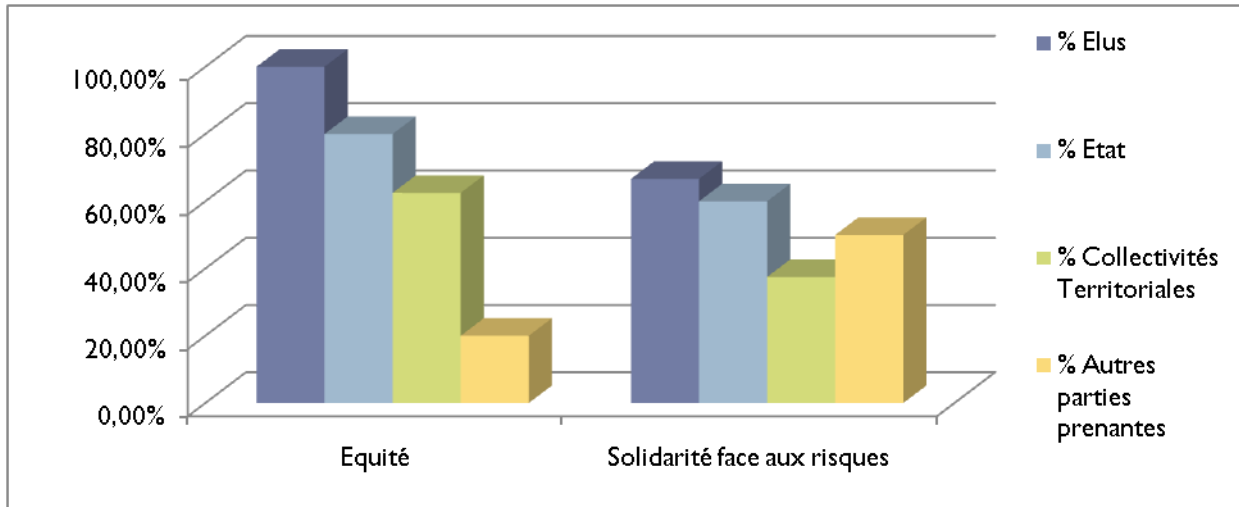
Tableau 77 : Résultats du codage des enjeux par groupe

| Catégories principales d'enjeux | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ième</sup> degré (émergentes)       | Elus | Etat | Collectivités Territoriales | Autres parties prenantes |
|---------------------------------|---|---|------|------|-----------------------------|--------------------------|
| Enjeux Juridiques               | Responsabilités individuelles / collectives           | Responsabilité du maire                                       | 5    | 5    | 15                          | 10                       |
|                                 |   | Responsabilité de l'Etat                                      | 5    | 5    | 15                          | 8                        |
|                                 |   | Responsabilité du citoyen                                     | 2    | 5    | 8                           | 5                        |
|                                 | Les actes   | Principe de précaution  | 5    | 2    | 12                          | 4                        |
|                                 |   | Respect des lois  | 2    | 4    | 11                          | 7                        |
|                                 |   | Normes réglementaires   | 4    | 4    | 14                          | 8                        |
|                                 |   | Documents urbanistiques                                       | 5    | 4    | 13                          | 8                        |
|                                 | Nébuleuse juridique                                   | Ambiguïté causale   | 5    | 4    | 4                           | 1                        |
|                                 |   | Evolution de la réglementation                                | 4    | 3    | 5                           | 3                        |
| Contentieux sur les décisions   |   | 1   | 1    | 3    | 2                           |                          |
| Enjeux Economiques              | Au niveau local                                       | Valeur du foncier   | 4    | 2    | 8                           | 6                        |
|                                 |   | Impact sur le logement  | 4    | 4    | 14                          | 8                        |
|                                 |   | Continuité du développement économique                        | 6    | 4    | 15                          | 7                        |
|                                 | Considérations financières                            | Capacité budgétaire   | 4    | 0    | 6                           | 1                        |
|                                 |   | Financement des mesures urbanistiques                         | 4    | 2    | 5                           | 1                        |
|                                 |   | Indemnisation des dégâts par l'assurance                      | 3    | 2    | 5                           | 2                        |
|                                 |   | Gestion globale des coûts sur les mesures                     | 2    | 2    | 7                           | 1                        |
| Enjeux Sociaux                  | Caractéristiques sociétales                           | Caractéristiques démographiques                               | 5    | 3    | 10                          | 4                        |
|                                 |   | Flux migratoires  | 5    | 2    | 10                          | 3                        |
|                                 |   | Préoccupations intergénérationnelles                          | 3    | 4    | 9                           | 4                        |
|                                 | Principes éthiques                                    | Equité  | 6    | 4    | 10                          | 2                        |
|                                 |   | Solidarité face aux risques                                   | 4    | 3    | 6                           | 5                        |
|                                 | Culture du risque                                     | Prise de conscience collective / individuelle du risque       | 4    | 5    | 15                          | 6                        |
|                                 |   | Niveau d'information sur le risque                            | 5    | 5    | 13                          | 9                        |
|                                 |   | Temporalité du risque   | 5    | 4    | 10                          | 5                        |
|                                 |   | Acceptabilité du risque                                       | 1    | 5    | 13                          | 8                        |
|                                 |   | Education face au risque                                      | 2    | 5    | 12                          | 6                        |
| Histoire locale                 | 6   | 5   | 16   | 10   |                             |                          |
| Enjeux Politiques               | Gouvernance globale                                   | Gestion a-politique des risques                               | 3    | 3    | 5                           | 2                        |
|                                 |   | Relations institutionnelles                                   | 2    | 5    | 12                          | 7                        |
|                                 |   | Jeux politiques   | 2    | 3    | 10                          | 1                        |
|                                 |   | Cohésion risques / moyens                                     | 2    | 1    | 7                           | 2                        |
|                                 |   | Cohérence décisionnaire                                       | 5    | 2    | 12                          | 5                        |
|                                 | Gouvernance locale                                    | Relation à l'électorat  | 3    | 5    | 10                          | 3                        |
|                                 |   | Médiatisation du risque                                       | 4    | 4    | 4                           | 4                        |
|                                 |   | Gestion territoriale  | 6    | 4    | 15                          | 6                        |
| Enjeux Environnementaux         | Phénomène physique et dynamique environnementale      | Influence systémique  | 6    | 4    | 13                          | 7                        |
|                                 |   | Connaissance du risque majeur                                 | 6    | 5    | 16                          | 10                       |
|                                 |   | Appui technique interinstitutionnel                           | 3    | 5    | 5                           | 4                        |
|                                 |   | Incertitude du risque   | 4    | 4    | 13                          | 7                        |
|                                 | Environnement de la gestion des risques               | Instrumentalisation de la définition et des mesures du risque | 6    | 5    | 14                          | 8                        |
|                                 |   | Prévention  | 6    | 5    | 13                          | 6                        |
|                                 |   | Sécurité et protection  | 6    | 5    | 15                          | 7                        |
|                                 |   | Organisation sociétale  | 5    | 5    | 9                           | 6                        |
|                                 |   | Prévision   | 6    | 0    | 7                           | 4                        |
|                                 |   | Préservation du milieu naturel                                | 4    | 3    | 15                          | 3                        |
| Homme vs Nature                 | 2   | 5   | 13   | 3    |                             |                          |

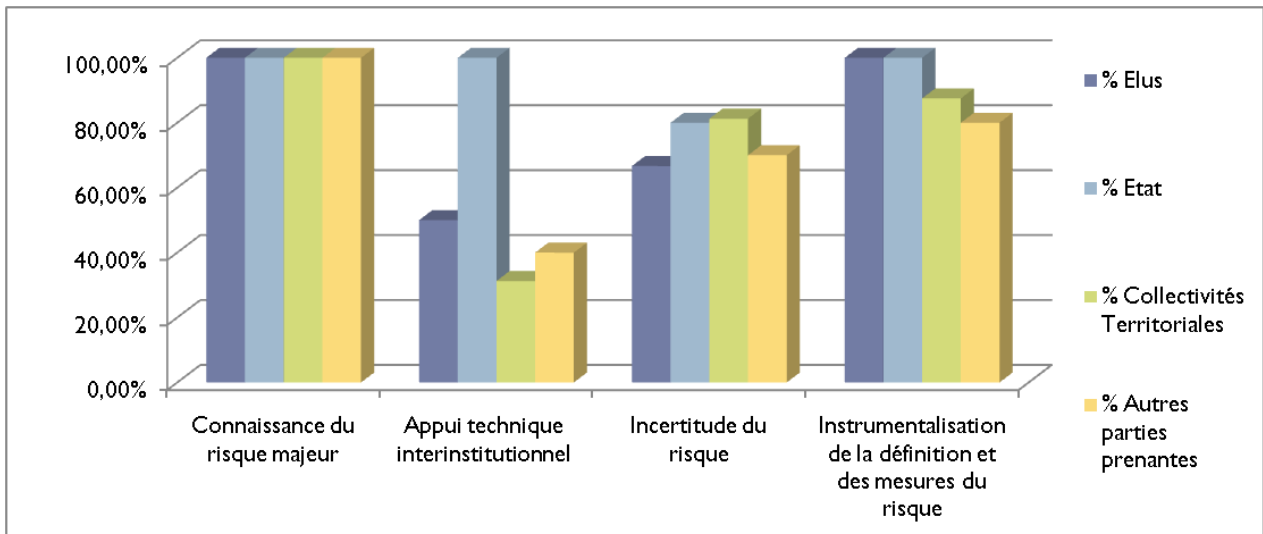
Tableau 78 : Résultats du codage des enjeux par groupe (vision détaillée)

| Catégories principales d'enjeux | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ième</sup> degré (émergentes)       | Elus | Etat | Collectivités Territoriales | Pompiers et scientifiques | population |
|---------------------------------|---|---|------|------|-----------------------------|---------------------------|------------|
| Enjeux Juridiques               | Responsabilités individuelles / collectives           | Responsabilité du maire                                       | 5    | 5    | 15                          | 6                         | 4          |
|                                 |   | Responsabilité de l'Etat                                      | 5    | 5    | 15                          | 6                         | 2          |
|                                 |   | Responsabilité du citoyen                                     | 2    | 5    | 8                           | 5                         | 0          |
|                                 | Les actes   | Principe de précaution  | 5    | 2    | 12                          | 1                         | 3          |
|                                 |   | Respect des lois  | 2    | 4    | 11                          | 4                         | 3          |
|                                 |   | Normes réglementaires   | 4    | 4    | 14                          | 5                         | 3          |
|                                 |   | Documents urbanistiques                                       | 5    | 4    | 13                          | 5                         | 3          |
|                                 | Nébuleuse juridique                                   | Ambiguïté causale   | 5    | 4    | 4                           | 1                         | 0          |
|                                 |   | Evolution de la réglementation                                | 4    | 3    | 5                           | 1                         | 2          |
|                                 |   | Contentieux sur les décisions                                 | 1    | 1    | 3                           | 1                         | 1          |
| Enjeux Economiques              | Au niveau local                                       | Valeur du foncier   | 4    | 2    | 8                           | 2                         | 4          |
|                                 |   | Impact sur le logement  | 4    | 4    | 14                          | 4                         | 4          |
|                                 |   | Continuité du développement économique                        | 6    | 4    | 15                          | 4                         | 3          |
|                                 | Considérations financières                            | Capacité budgétaire   | 4    | 0    | 6                           | 1                         | 0          |
|                                 |   | Financement des mesures urbanistiques                         | 4    | 2    | 5                           | 1                         | 0          |
|                                 |   | Indemnisation des dégâts par l'assurance                      | 3    | 2    | 5                           | 2                         | 0          |
|                                 |   | Gestion globale des coûts sur les mesures                     | 2    | 2    | 7                           | 1                         | 0          |
| Enjeux Sociaux                  | Caractéristiques sociétales                           | Caractéristiques démographiques                               | 5    | 3    | 10                          | 4                         | 0          |
|                                 |   | Flux migratoires  | 5    | 2    | 10                          | 3                         | 0          |
|                                 |   | Préoccupations intergénérationnelles                          | 3    | 4    | 9                           | 1                         | 3          |
|                                 | Principes éthiques                                    | Equité  | 6    | 4    | 10                          | 2                         | 0          |
|                                 |   | Solidarité face aux risques                                   | 4    | 3    | 6                           | 5                         | 0          |
|                                 | Culture du risque                                     | Prise de conscience collective / individuelle du risque       | 4    | 5    | 15                          | 5                         | 1          |
|                                 |   | Niveau d'information sur le risque                            | 5    | 5    | 13                          | 5                         | 4          |
|                                 |   | Temporalité du risque   | 5    | 4    | 10                          | 3                         | 2          |
|                                 |   | Acceptabilité du risque                                       | 1    | 5    | 13                          | 5                         | 3          |
|                                 |   | Education face au risque                                      | 2    | 5    | 12                          | 5                         | 1          |
|                                 |   | Histoire locale   | 6    | 5    | 16                          | 6                         | 4          |
| Enjeux Politiques               | Gouvernance globale                                   | Gestion a-politique des risques                               | 3    | 3    | 5                           | 2                         | 0          |
|                                 |   | Relations institutionnelles                                   | 2    | 5    | 12                          | 6                         | 1          |
|                                 |   | Jeux politiques   | 2    | 3    | 10                          | 1                         | 0          |
|                                 |   | Cohésion risques / moyens                                     | 2    | 1    | 7                           | 2                         | 0          |
|                                 |   | Cohérence décisionnaire                                       | 5    | 2    | 12                          | 3                         | 2          |
|                                 | Gouvernance locale                                    | Relation à l'électorat  | 3    | 5    | 10                          | 2                         | 1          |
|                                 |   | Médiatisation du risque                                       | 4    | 4    | 4                           | 2                         | 2          |
|                                 |   | Gestion territoriale  | 6    | 4    | 15                          | 5                         | 1          |
|                                 | Influence systémique                                  | 6   | 4    | 13   | 5                           | 2                         |            |
| Enjeux Environnementaux         | Phénomène physique et dynamique environnementale      | Connaissance du risque majeur                                 | 6    | 5    | 16                          | 6                         | 4          |
|                                 |   | Appui technique interinstitutionnel                           | 3    | 5    | 5                           | 4                         | 0          |
|                                 |   | Incertitude du risque   | 4    | 4    | 13                          | 3                         | 4          |
|                                 |   | Instrumentalisation de la définition et des mesures du risque | 6    | 5    | 14                          | 5                         | 3          |
|                                 | Environnement de la gestion des risques               | Prévention  | 6    | 5    | 13                          | 5                         | 1          |
|                                 |   | Sécurité et protection  | 6    | 5    | 15                          | 6                         | 1          |
|                                 |   | Organisation sociétale  | 5    | 5    | 9                           | 5                         | 1          |
|                                 |   | Prévision   | 6    | 0    | 7                           | 4                         | 0          |
|                                 |   | Préservation du milieu naturel                                | 4    | 3    | 15                          | 2                         | 1          |
|                                 |   | Homme vs Nature   | 2    | 5    | 13                          | 2                         | 1          |

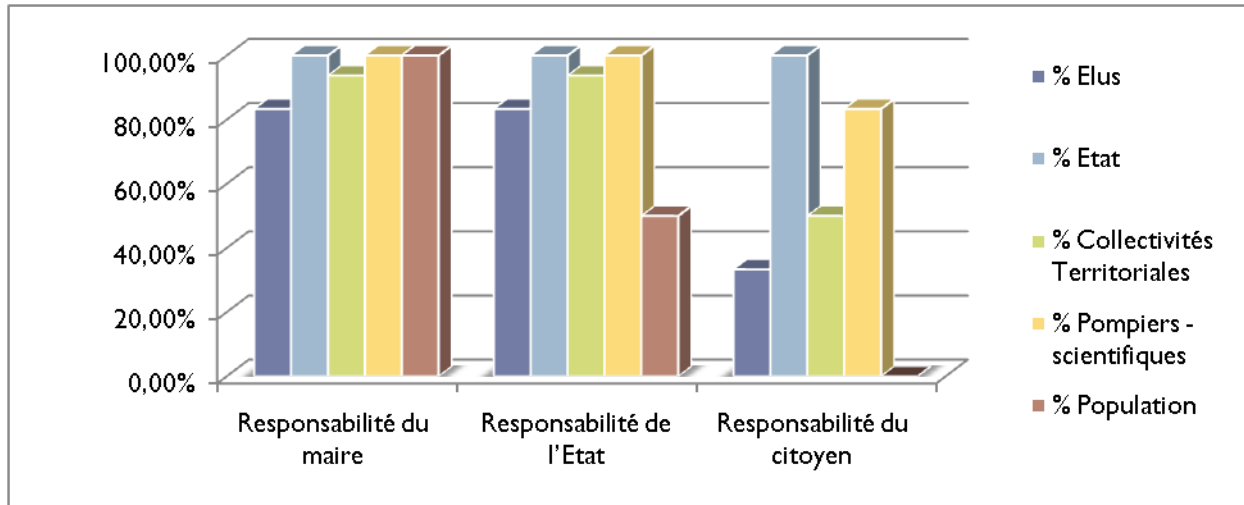
**Graphique 42 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux sociaux - Principes éthiques**



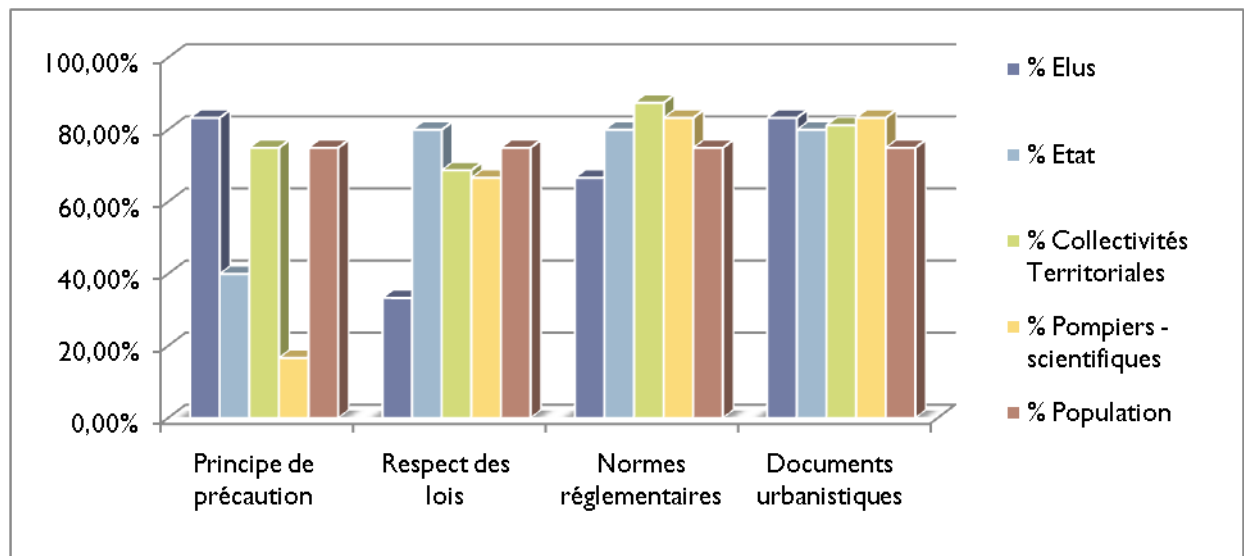
**Graphique 43 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux environnementaux - Phénomène physique et dynamique environnementale**



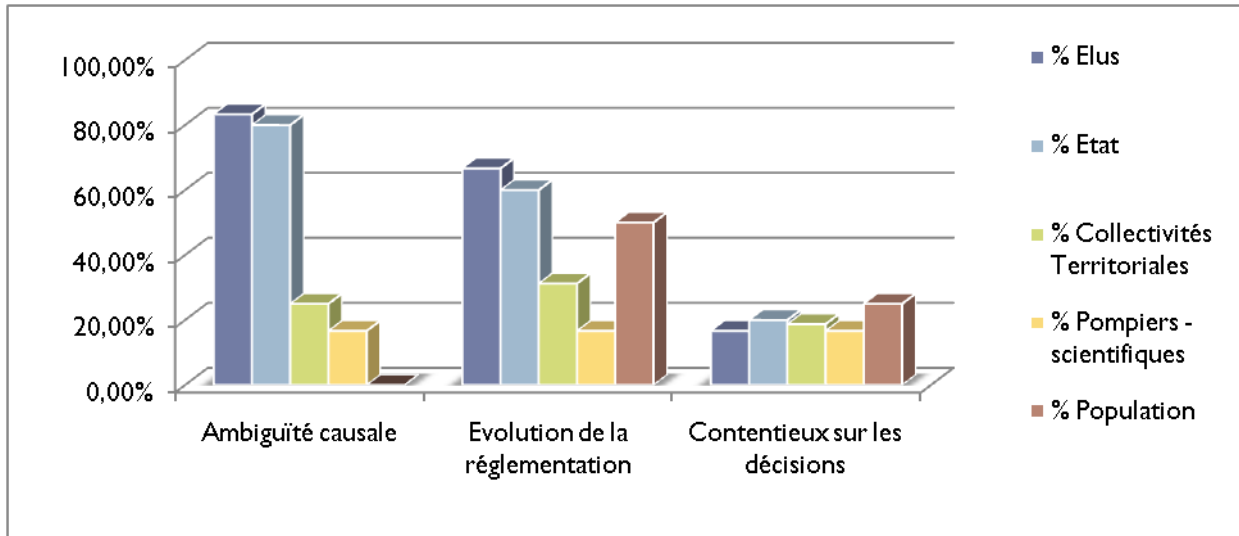
**Graphique 44 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux juridiques - Responsabilités individuelles / collectives (vision détaillée)**



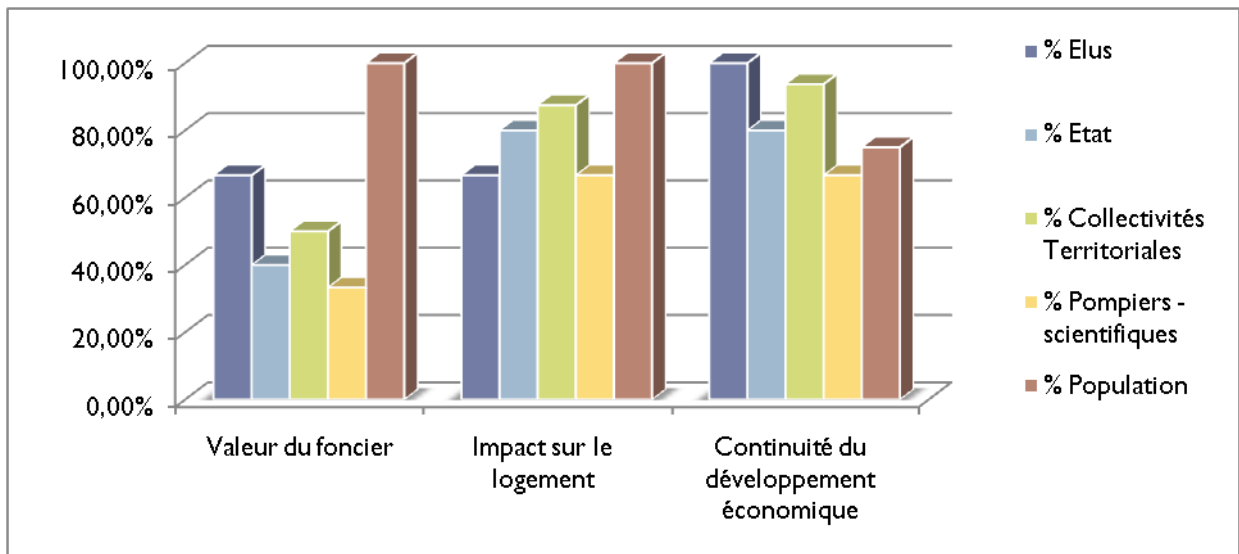
**Graphique 45 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux juridiques - Les actes (vision détaillée)**



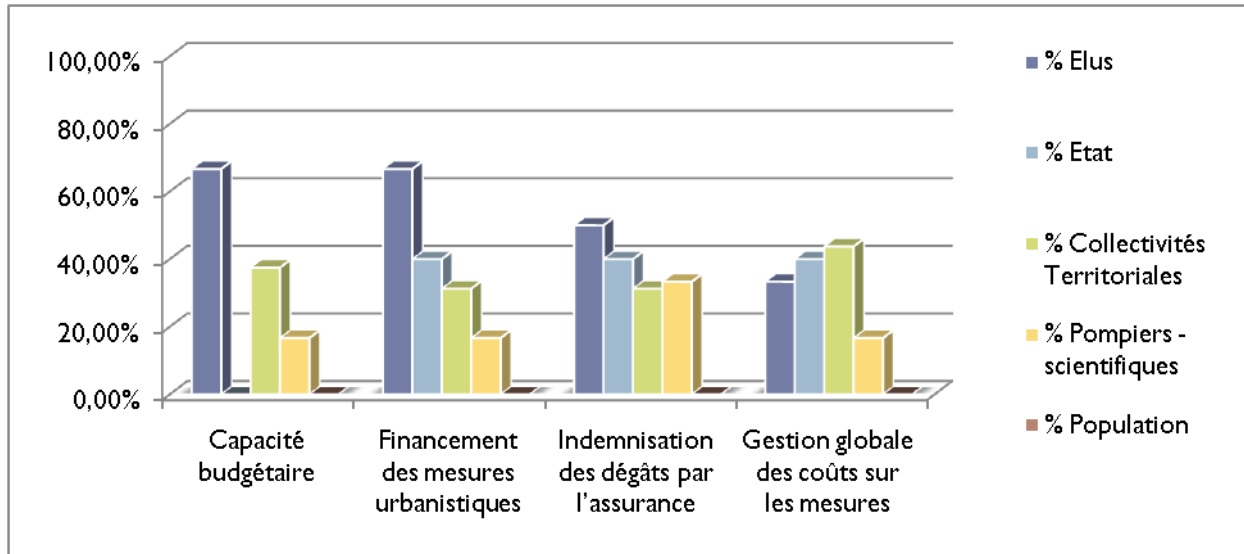
**Graphique 46 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux juridiques -Nébuluse juridique (vision détaillée)**



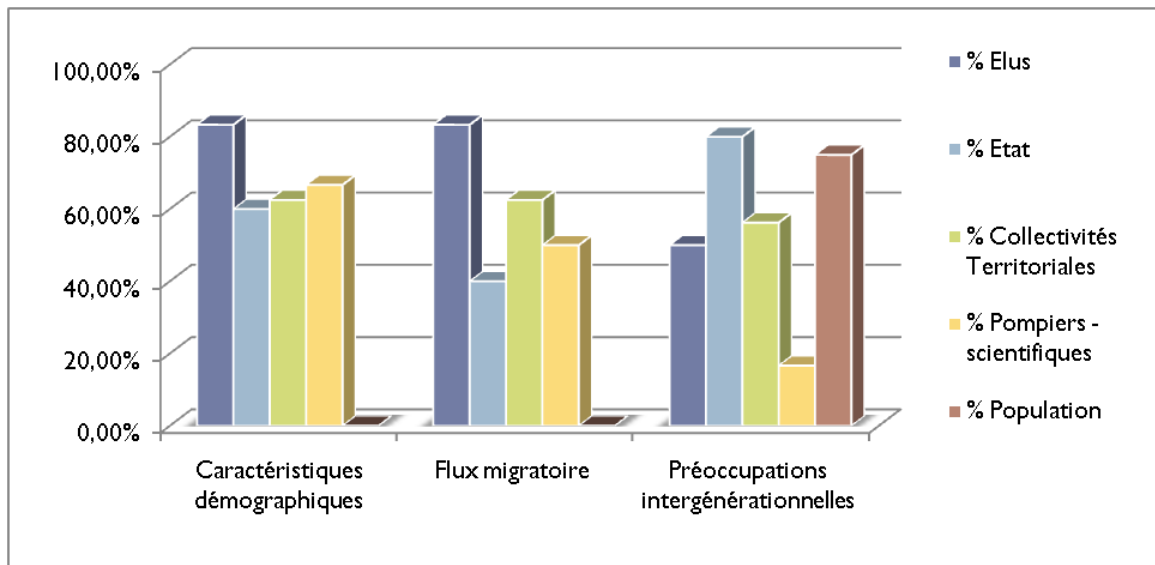
**Graphique 47 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux économiques - Au niveau local (vision détaillée)**



**Graphique 48 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux économiques - Considérations financières (vision détaillée)**

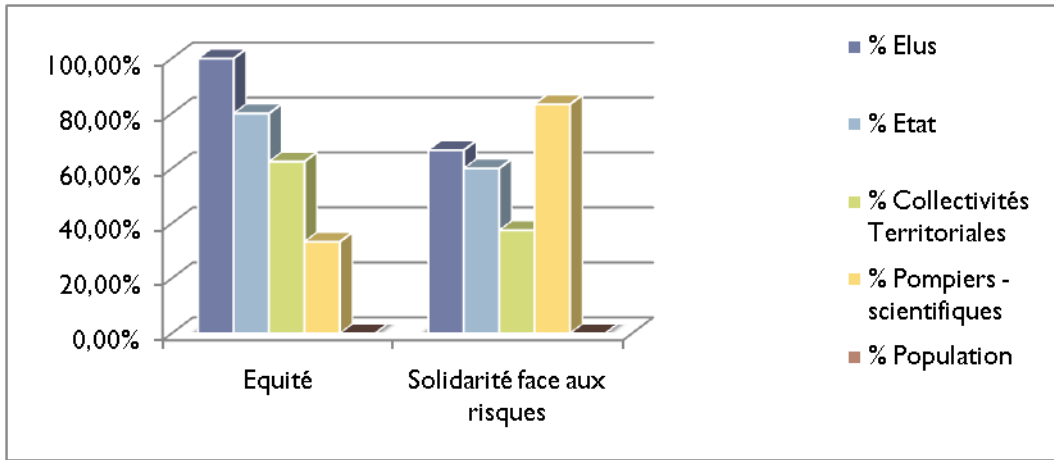


**Graphique 49 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux sociaux - Caractéristiques sociétales (vision détaillée)**

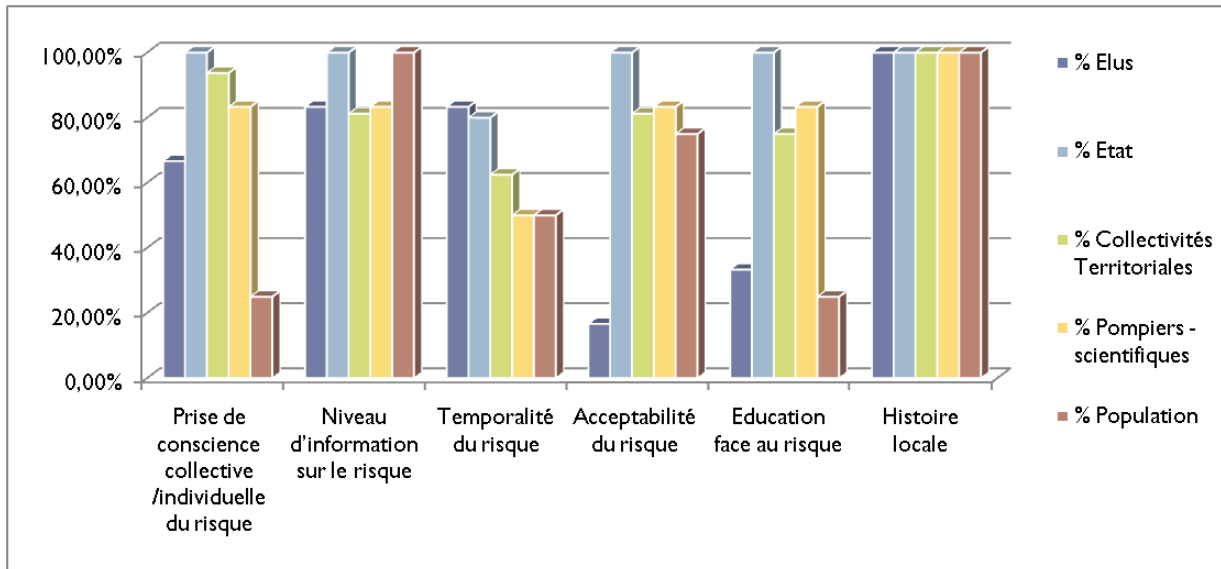




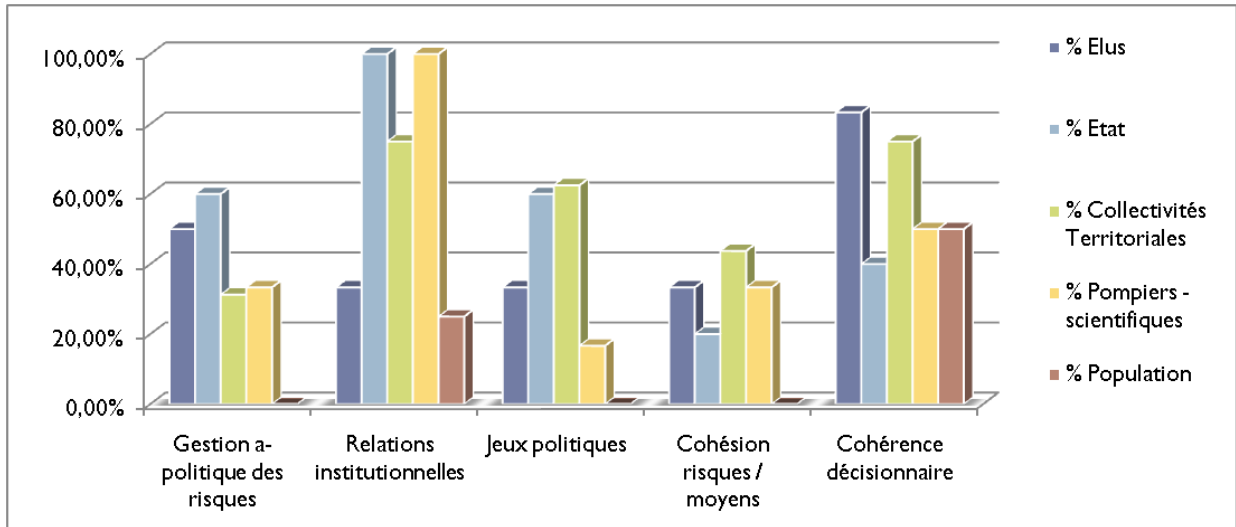
**Graphique 50 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux sociaux - Principes éthiques (vision détaillée)**



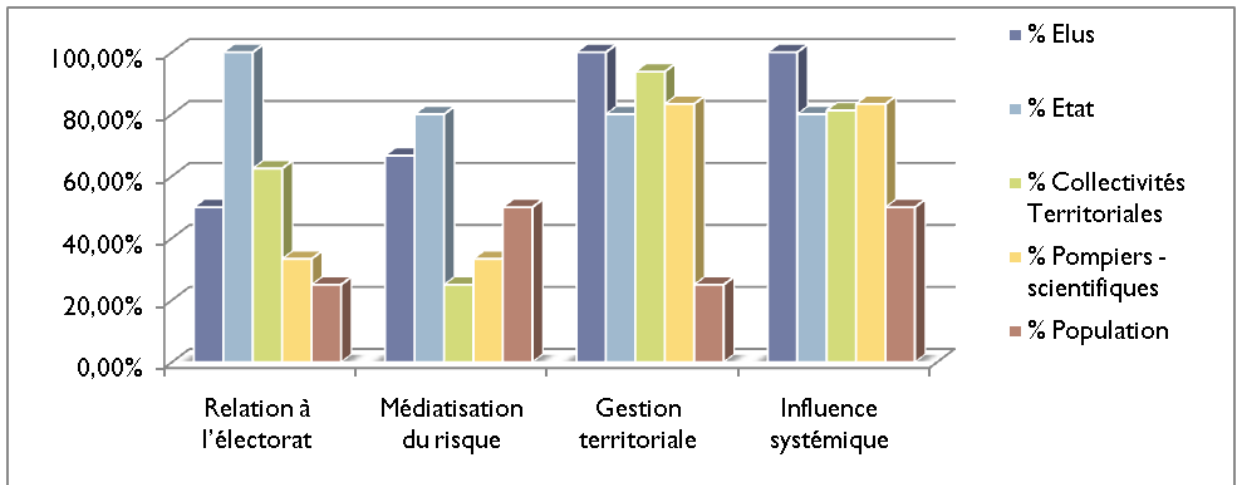
**Graphique 51 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux sociaux - Culture du risque (vision détaillée)**



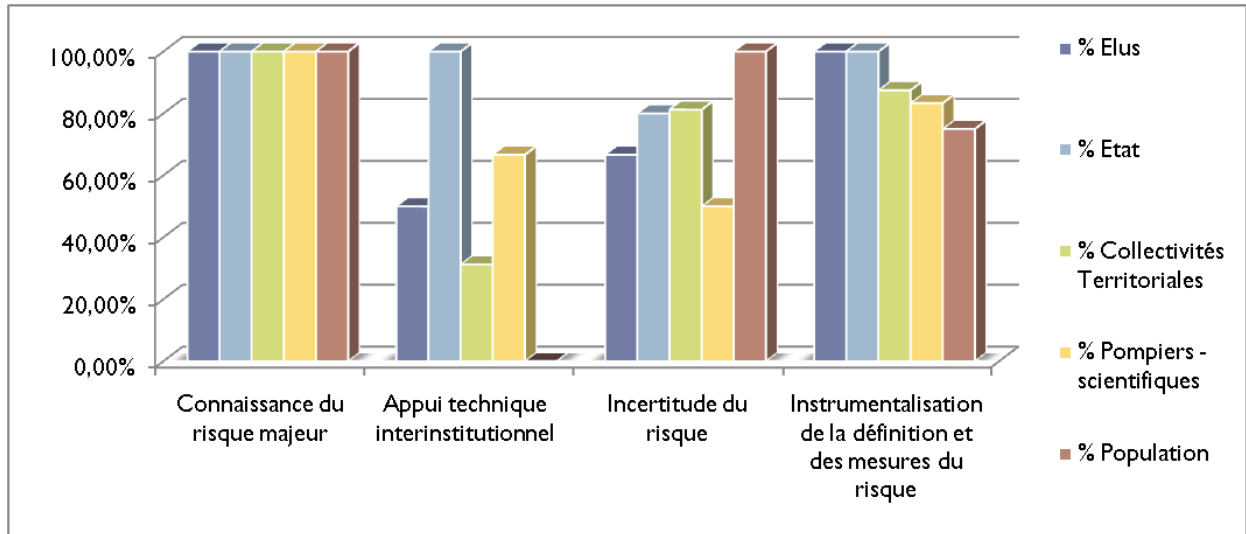
**Graphique 52 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux politiques - Gouvernance globale (vision détaillée)**



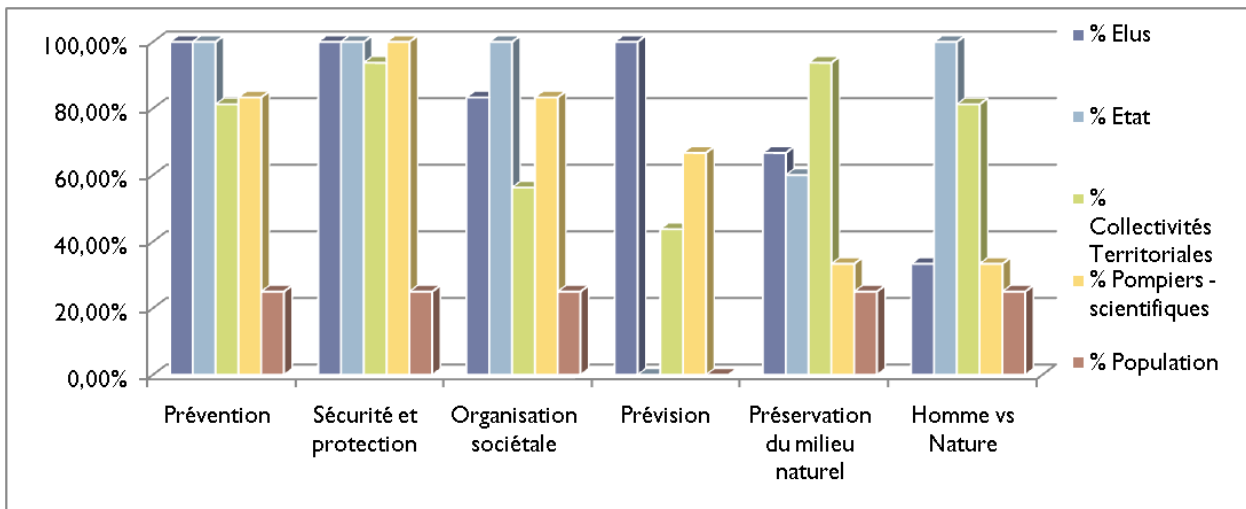
**Graphique 53 : Enjeux du PPRI/Sm :  
Enjeux politiques - Gouvernance locale (vision détaillée)**



**Graphique 54 : Enjeux du PPRI/Sm :**  
**Enjeux environnementaux - Phénomène physique et dynamique environnementale (vision détaillée)**

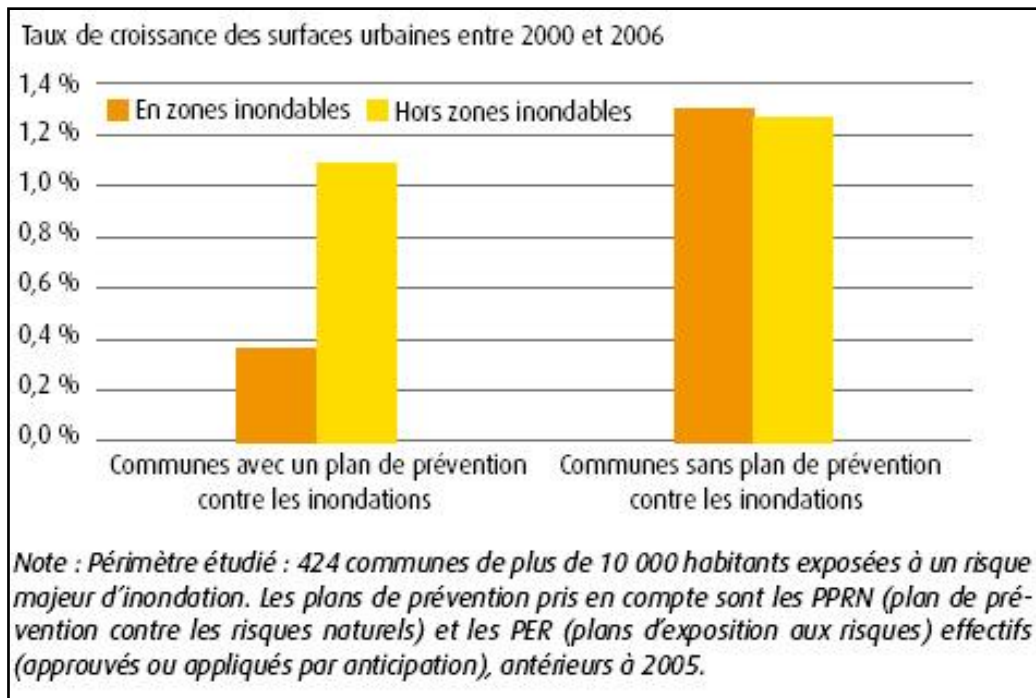


**Graphique 55 : Enjeux du PPRI/Sm :**  
**Enjeux environnementaux - Environnement de la gestion des risques (vision détaillée)**



## Annexe 14 : Croissance des surfaces urbaines en zones inondables

Graphique 56 : Croissance des surfaces urbaines en zones inondables



Source : Meedat, Cartorisque, juillet 2007 et Gaspar, décembre 2007. UE-SOeS, CORINE Land Cover, 2000 et 2006. Traitements Insee et SOeS.

## Annexe 15 : Les difficultés liées à l'élaboration du PPRI/Sm (résultats et graphiques)

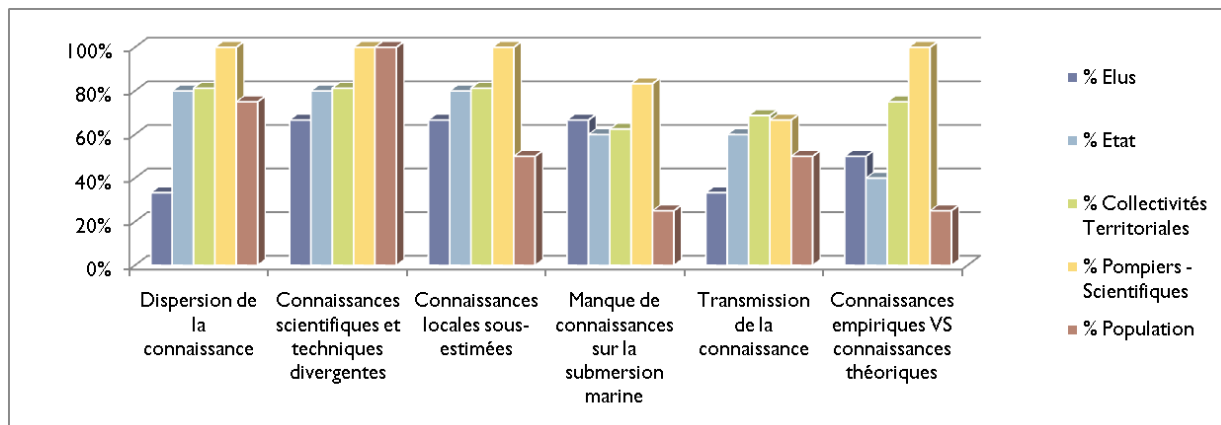
**Tableau 79 : Résultats du codage :  
Difficultés d'élaboration du PPRI/Sm**

| Catégorie principale   | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) | Elus | Etat | Collectivités territoriales | Autres parties prenantes |
|--|---|--|------|------|-----------------------------|--------------------------|
| Elaboration du Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine | Gestion de la connaissance par les Acteurs            | Dispersion de la connaissance                          | 2    | 4    | 13                          | 9                        |
|  |   | Connaissances scientifiques et techniques divergentes  | 4    | 4    | 13                          | 10                       |
|  |   | Connaissances locales sous-estimées                    | 4    | 4    | 13                          | 8                        |
|  |   | Manque de connaissances sur la submersion marine       | 4    | 3    | 10                          | 6                        |
|  |   | Transmission de la connaissance                        | 2    | 3    | 11                          | 6                        |
|  |   | Connaissances empiriques VS connaissances théoriques   | 3    | 2    | 12                          | 7                        |
|  | Les jeux d'Acteurs                                    | Principe de précaution à l'extrême                     | 2    | 0    | 3                           | 3                        |
|  |   | Dispersion de la responsabilité                        | 4    | 3    | 10                          | 6                        |
|  |   | Jeux de pouvoir  | 2    | 3    | 2                           | 3                        |
|  |   | Difficultés de collaboration                           | 6    | 2    | 16                          | 6                        |
|  |   | Personnalité du décideur                               | 5    | 2    | 2                           | 7                        |
|  |   | Défaillances de communication                          | 3    | 5    | 12                          | 8                        |

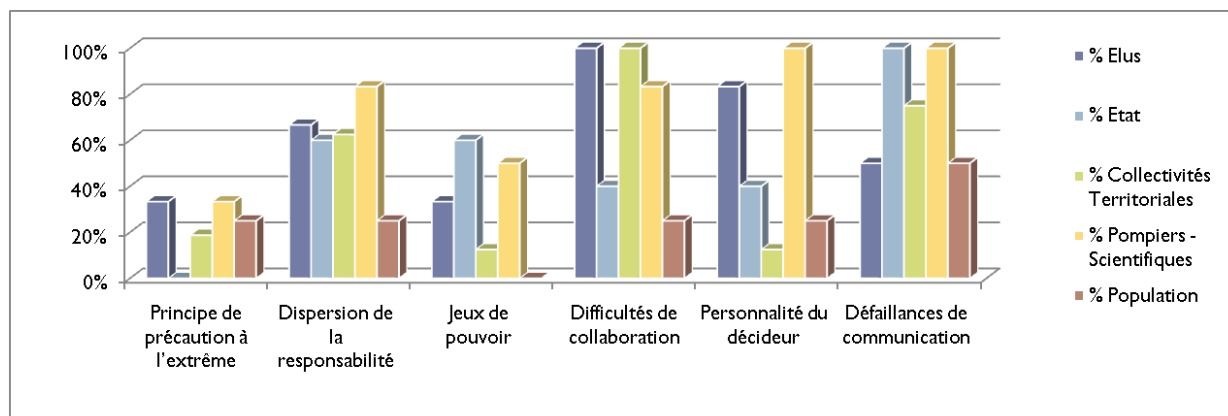
**Tableau 80 : Résultats du codage :  
Difficultés d'élaboration du PPRI/Sm (vision détaillée)**

| Catégorie principale   | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Sous-catégories de 2 <sup>ème</sup> degré (émergentes) | Elus | Etat | Collectivités territoriales | Pompiers - Scientifiques | Population |
|--|---|--|------|------|-----------------------------|--------------------------|------------|
| Elaboration du Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine | Gestion de la connaissance par les Acteurs            | Dispersion de la connaissance                          | 2    | 4    | 13                          | 6                        | 3          |
|  |   | Connaissances scientifiques et techniques divergentes  | 4    | 4    | 13                          | 6                        | 4          |
|  |   | Connaissances locales sous-estimées                    | 4    | 4    | 13                          | 7                        | 1          |
|  |   | Manque de connaissances sur la submersion marine       | 4    | 3    | 10                          | 5                        | 1          |
|  |   | Transmission de la connaissance                        | 2    | 3    | 11                          | 4                        | 2          |
|  |   | Connaissances empiriques VS connaissances théoriques   | 3    | 2    | 12                          | 6                        | 1          |
|  | Les jeux d'Acteurs                                    | Principe de précaution à l'extrême                     | 2    | 0    | 3                           | 2                        | 1          |
|  |   | Dispersion de la responsabilité                        | 4    | 3    | 10                          | 5                        | 1          |
|  |   | Jeux de pouvoir  | 2    | 3    | 2                           | 3                        | 0          |
|  |   | Difficultés de collaboration                           | 6    | 2    | 16                          | 5                        | 1          |
|  |   | Personnalité du décideur                               | 5    | 2    | 2                           | 6                        | 1          |
|  |   | Défaillances de communication                          | 3    | 5    | 12                          | 7                        | 1          |

**Graphique 57 : Difficultés identifiées pour l'élaboration du PPRI/Sm :  
La gestion de la connaissance (vision détaillée)**



**Graphique 58 : Difficultés identifiées pour l'élaboration du PPRI/Sm :  
Les jeux d'acteurs (vision détaillée)**



## Annexe 16 : Les modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm

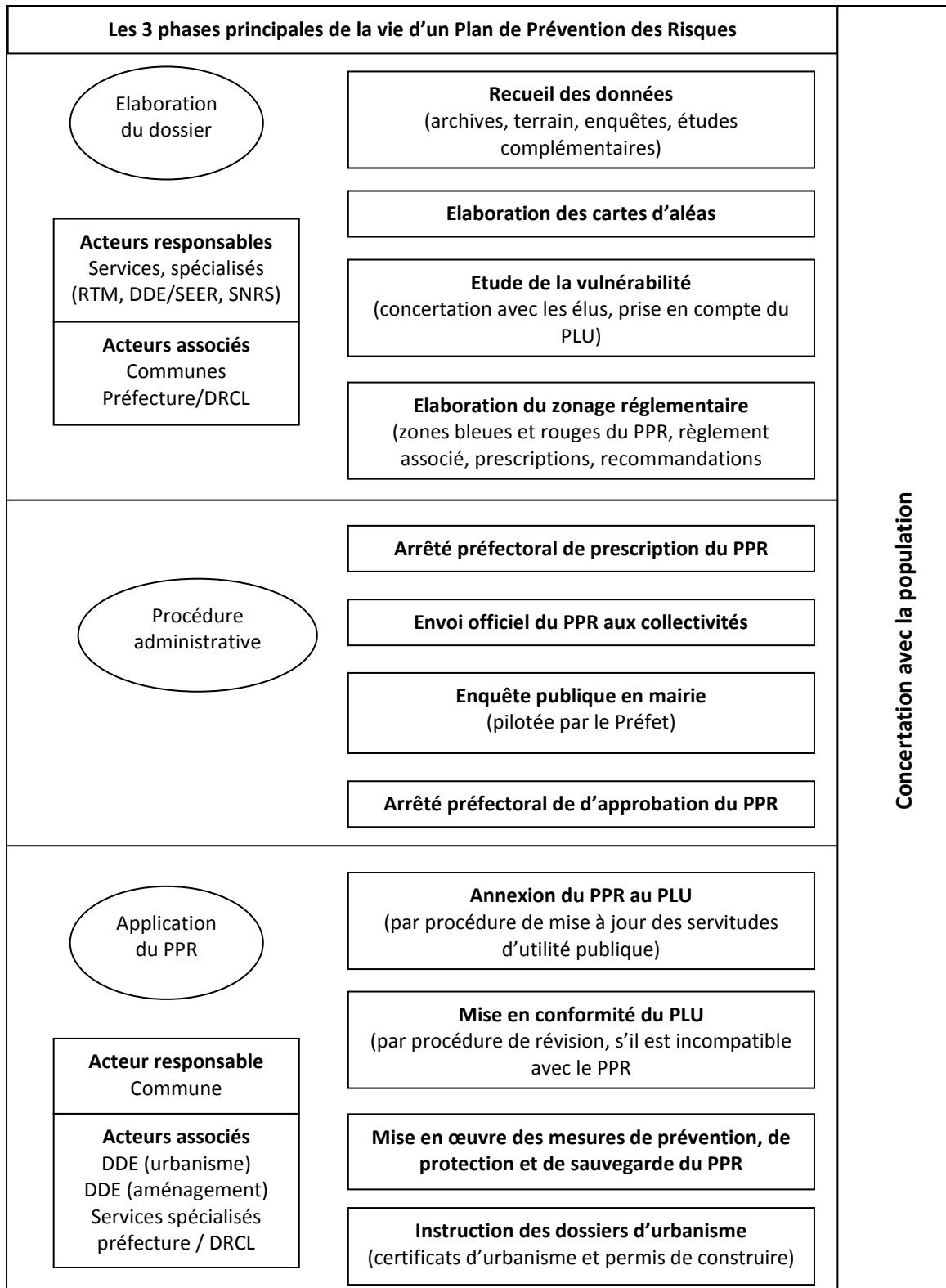
Tableau 81 : Résultats de codage : Modifications souhaitées sur la structuration de la connaissance pour l'élaboration du PPRI/Sm (vision détaillée)

| Catégories principales (émergentes) | Sous-catégories de 1 <sup>er</sup> degré (émergentes) | Paramètres     | Elus | Etat | Collectivités territoriales | Pompiers scientifiques | Population |
|-------------------------------------|---|----------------|------|------|-----------------------------|------------------------|------------|
| Connaissances communes et partagées | Structure d'échange pour les différents acteurs       | P <sub>1</sub> | 5    | 4    | 14                          | 3                      | 2          |
|                                     | Centralisation des informations pour un consensus     | P <sub>3</sub> | 5    | 5    | 6                           | 5                      | 2          |
|                                     | Vision intercommunale des risques                     | P <sub>2</sub> | 3    | 2    | 5                           | 5                      | 1          |
| Structuration de la connaissance    | Formalisation de l'expérience locale                  | P <sub>4</sub> | 5    | 5    | 11                          | 4                      | 3          |
|                                     | Doctrines communes au niveau national                 | P <sub>5</sub> | 0    | 1    | 1                           | 1                      | 0          |



## Annexe 17 : Les 3 phases principales d'un Plan de Prévention des Risques

Figure 48 : Les 3 phases principales de la vie d'un Plan de Prévention des Risques



Source : Mémento du maire et des élus locaux- Prévention des risques d'origine naturelle et technologique - Institut des risques majeurs

### **La gestion des connaissances territoriales au service de l'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondation : Le cas du Bassin de Thau**

Nos territoires sont soumis à des phénomènes naturels dont les dégâts sont incontestables et parfois dramatiques. Alors que la responsabilité des acteurs publics, en termes d'actions et de décisions, est engagée à chaque événement, les catastrophes se succèdent et les mêmes problématiques semblent réapparaître. Néanmoins, des actions sont menées. Ainsi, le législateur crée des outils au titre de la prévention et de la gestion des risques dans le but de réduire la vulnérabilité de ces territoires. Les Plans de Prévention des Risques Naturels prévisibles sont des filtres concernant l'objet risque, le traitant spécifiquement sur une échelle spatio-temporelle. Or, ces documents de réglementation urbanistique, par essence, soulèvent parfois au niveau local des difficultés d'acceptation rendant compliqué leur mise en application.

Dans un contexte d'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine, l'objet de cette thèse est d'étudier la structuration des connaissances et ses limites dans la prise de décision publique.

Autour du cas du PPRI/Sm du Bassin de Thau, nous avons mené une recherche-action et une étude de cas, s'appuyant sur 37 entretiens semi-directifs. Renforcée d'une approche par les parties prenantes, cette méthodologie apporte une vision transversale et systémique des limites liées à la gestion de la connaissance dans l'élaboration de ce document réglementaire.

Les résultats révèlent une structuration de la connaissance défaillante en raison de sa divergence, sa dispersion, ainsi que par son manque d'intégration des acteurs locaux dans le processus. Dans l'objectif de concevoir des PPRI/Sm acceptables et adaptés, nous élaborons des stratégies dynamiques dans un continuum temporel. Nos propositions vont de l'intégration d'une concertation des parties prenantes dès le début de la procédure, permettant la prise en compte des savoirs vernaculaires, à la mise en place d'une cellule nationale de gestion des risques, avec une déclinaison au niveau du bassin versant, pour une analyse technique et indépendante des problématiques liées aux risques.

*MOTS CLES* : gestion de la connaissance ; Plan de Prévention des Risques d'Inondation par Submersion marine ; gouvernance territoriale ; parties prenantes ; gestion des risques.

### **Improving Local Knowledge Management to Support the Development of a Flood Risk Prevention Plan: Case Study of the Bassin de Thau**

Local landscapes face natural disasters that have obvious and sometimes dramatic consequences. Public authorities' responsibility is engaged, both in terms of actions and decisions, for each event; but disasters keep happening and the same problems seem to reappear. However, actions are undertaken. Legal documents are developed for risks prevention and management in order to reduce the vulnerability of these territories. Plans for prevention of predictable natural hazards act as a filter on identified risks, dealing specifically with a spatial and temporal scale. Yet, these area planning documents sometimes face acceptance issues which make their implementation complicated.

The purpose of this study is to analyze, in the context of the development of a Flood Risk Prevention Plan focused on sea Undermining of coastal (FRPP/sU), the knowledge development and management process, as well as its limits, as part of the public decision making process.

For the FRPP/sU case study focused on the Bassin de Thau, we conducted an action research and case study based on 37 semi-structured interviews. Improved by a participative approach including main stakeholders, this methodology provides a broad and systemic overview of the limitations related to the management of knowledge in developing such regulatory document.

The results show that knowledge development is not effective both because of its dispersion and because of the lack of integration of local actors in the process. In order to elaborate acceptable and appropriate FRPP/sU, we develop dynamic strategies in a time continuum. We suggest starting a multi-stakeholder dialogue at the inception stage of the elaboration process of a plan; this will allow taking into account relevant vernacular knowledge. Such dialogue could be carried out by a national steering committee for disaster risk management - with sub-committees at the watershed level - that would provide independent technical inputs on risk-related issues.

*KEYWORDS*: knowledge management; Flood Risk Prevention Plan focused on sea Undermining; local governance; stakeholders; risk management.