



HAL
open science

L'inondation comme risque : savoirs experts, négociations, arrangements : Enquêtes sur ce qui fait risque dans le Nord-Est de l'agglomération lyonnaise

Joseph Ghoul

► **To cite this version:**

Joseph Ghoul. L'inondation comme risque : savoirs experts, négociations, arrangements : Enquêtes sur ce qui fait risque dans le Nord-Est de l'agglomération lyonnaise. Géographie. Université de Lyon, 2022. Français. NNT : 2022LYSE2029 . tel-03944831

HAL Id: tel-03944831

<https://theses.hal.science/tel-03944831>

Submitted on 18 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



N° d'ordre NNT : 2022LYSE2029

THÈSE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Opérée au sein de

L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 483 Sciences sociales

Discipline : Géographie Aménagement Urbanisme

Soutenue publiquement le 14 juin 2022, par :

Joseph GHOUL

L'inondation comme risque : savoirs experts, négociations, arrangements.

Enquêtes sur ce qui fait risque dans le Nord-Est de l'agglomération lyonnaise.

Devant le jury composé de :

Claude GILBERT, Directeur de recherche émérite, CNRS, Président

Corinne LARRUE, Professeure des universités, Université Paris Est Créteil, Rapporteur

Mathilde GRALEPOIS, Maîtresse de conférences HDR, Université de Tours, Rapporteur

Emmanuel MARTINAIS, Chargé de recherche, École Nationale des Travaux Publics de l'État, Examineur

Isabelle LEFORT, Professeure des universités, Université Lumière Lyon 2, Co-Directrice de thèse

Thierry COANUS, Enseignant chercheur, École Nationale des Travaux Publics de l'État, Co-Directeur de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.



L'école de l'aménagement durable des territoires

ENTPE



THESE DE DOCTORAT DE L'UNIVERSITE DE LYON

Opérée au sein de

L'UNIVERSITE LUMIERE LYON 2

Ecole Doctorale : ED 483 Sciences sociales

Discipline : Géographie Aménagement Urbanisme

Soutenue publiquement le 14 juin 2022, par

Joseph GHOUL

Thèse dirigée par **Thierry COANUS et Isabelle LEFORT**

L'INONDATION COMME RISQUE : SAVOIRS EXPERTS, NEGOCIATIONS, ARRANGEMENTS

ENQUETES SUR CE QUI FAIT RISQUE DANS LE NORD-EST DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE

Devant le jury composé de :

Corinne LARRUE, Professeure des Universités, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, Rapporteur

Mathilde GRALEPOIS, Maître de conférence, Université de Tous, Rapporteur

Claude GILBERT, Directeur de recherche émérite au CNRS, PACTE Grenoble, Examineur

Emmanuel MARTINAIS, Chercheur, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, Examineur

Isabelle LEFORT, Professeure émérite des Universités, Université Lumière Lyon 2, Directrice de thèse

Thierry COANUS, Chercheur, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, Co-directeur de thèse

*A mes deux grands-mères,
Qui m'ont chacune tant appris.
A Luisa aussi,
Toutes les trois, vous nous manquez...*

Remerciements

Mes remerciements vont en premier lieu à mes deux directeurs de thèse Thierry COANUS et Isabelle LEFORT pour leur encadrement à toute épreuve.

Thierry, je te remercie pour ta confiance. Merci pour ton calme malgré ma constante impatience, ta bienveillance face à ma sincère naïveté. Merci aussi, pour l'ensemble de tes conseils, prodigués tout au long de ces cinq années sous ta direction, et qui résonneront sûrement bien au-delà. Avant que tu ne trouves curieux, ce besoin chez moi de faire des phrases, laisse-moi te dire à quel point je suis reconnaissant de t'avoir eu comme encadrant de thèse, mais aussi comme programmeur cinéma à la culture et à la collection hors pair.

Isabelle, je te remercie pour l'éveil scientifique que tu as su insuffler chez un ingénieur curieux mais pataud. Merci pour ta gentillesse, pour ta bonne humeur et pour tes encouragements dans l'écriture de ce mémoire. Merci aussi de m'avoir fait comprendre la puissance des mots, pour ton accompagnement dans leur déconstruction ainsi que de leur reformation en idées. Du premier contact, où tu as présenté à un auditoire ébahi les aspects touristiques d'une boule à neige, aux discussions informelles autour d'un bon déjeuner, en passant par une traversée de la Côte-d'Azur en voiture, chaque moment a été l'occasion d'une maïeutique, dont je suis nécessairement ressorti plus sachant.

A tous les deux, merci pour nos nombreuses séances de travail, passionnantes et ô combien enrichissantes. Je vous dois certainement les meilleures idées de cette thèse.

Je remercie aussi les membres du jury à double titre : d'abord, pour les savoirs que j'ai pu emmagasiner en les lisant, mais surtout pour avoir accepté de prendre part aux discussions ainsi qu'à l'évaluation de ce travail.

Ma gratitude va, bien sûr, à l'ENTPE, pour le cadre particulièrement favorable accordé aux doctorants ainsi que pour les conditions matérielles dans lesquelles j'ai pu conduire l'exercice. Merci à Francette, Sonia et à Luc pour leurs attentions particulières, ainsi qu'à l'ensemble du personnel de l'école.

Cette thèse n'aurait pas été possible sans la disponibilité et l'aide apportée par les personnes rencontrées au cours de l'enquête. Le temps qu'elles ont pu m'accorder, leurs témoignages, leurs expériences, mais aussi leurs déboires et craintes ont nourri ma réflexion et je les en remercie infiniment. Chaque rencontre a été l'occasion de recueillir des propos personnels, livrés souvent en toute confiance, et que j'ai tâché de restituer le plus fidèlement possible.

En particulier, j'adresse mes remerciements les plus sincères au service « prospective, urbanisme et risques » de la DDT de l'Ain qui m'a fréquemment accueilli dans ses locaux. Son équipe, très marquante et touchante, a évoqué assez librement la mise en œuvre de la politique de prévention des risques dans le département de l'Ain, m'aidant à en comprendre les rouages.

Je me dois aussi de remercier l'équipe du service de Bassin Rhône-Méditerranée et Plan Rhône à la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes pour leur accueil. Malgré la situation sanitaire, les agents du service BRMPR m'ont offert une place à laquelle il me tardait de m'installer.

Marie-Aude CORBILLE, Monique ROSSET et Régis CADRE : un grand merci à tous les trois pour m'avoir invité à participer à votre expérimentation ainsi que pour m'avoir autorisé à enregistrer nos réunions de travail sur le cas thilois, véritable enquête à l'intérieur de mon enquête.

Bien sûr, mille mercis à tous les membres de la composante EVS-RIVES pour avoir rendu ce doctorat aussi stimulant et convivial : Emmanuel MARTINAIS, François DUCHENE, Éric CHARMES, Fabrice BARDET, Anaïk PURENNE, Hélène BALAZARD, Philippe GENESTIER, Patrick GIMENEZ, Claudine DESFORGES, Chantal CETTOUR-BARON, Fatiha BELMESSOUS, et Françoise LAFAYE.

Emmanuel, merci pour nos nombreuses discussions, sur tout et sur n'importe quoi, mais avec pour constante d'être systématiquement intéressantes. Merci aussi de m'avoir embarqué en tant qu'« amateur de jeux » dans l'encadrement du cours « Risque, Catastrophe et Aménagement ». Je pense y avoir appris bien plus que les étudiants que j'étais censé encadrer. François, merci pour tout : pour ton immense gentillesse et ton investissement dans la vie collective, qui sont, tous deux, vraiment inspirants. Éric, je te remercie pour l'animation du laboratoire, pour ton esprit affûté et pour tes conseils variés, qui font toujours mouche. T'avoir en tant que directeur de laboratoire a été un véritable honneur. Fabrice, merci pour l'émulation que tu as distillée dans nos discussions, qui m'a fréquemment poussé à me dépasser. Philippe, Anaïk et Hélène, je regrette de ne pas avoir eu l'occasion de discuter davantage avec vous, tant les conversations que nous avons partagé furent passionnantes et foisonnantes en interrogations et/ou en réponses. Patrick, Chantal, merci à tous les deux pour votre travail quotidien, pour votre

réactivité et votre habilité à débloquer des situations administratives complexes dont je n'aurais jamais pu me libérer seul. Claudine, pour le soutien documentaire et pour votre sourire, merci.

Chercher la meilleure blague au quotidien n'est pas de tout repos. Heureusement, un public comme celui des doctorants de l'ENTPE a souffert pour cela, sans pour autant que le *Graal* n'ait été trouvé... Au moins, maintenant, je sais quelles blagues ne pas faire. Merci, mais surtout pardon de vous avoir fait endurer mes jeux de mots hésitants et approximatifs. Pour chaque (fou) rire, petit-potin-porte-fermée, conseils lecture ou ciné : merci à toutes et tous.

Delphine, ma première collègue de bureau – incroyable amie – combien de thé/chocolat au lait avons-nous partagé depuis notre premier pari ? Et, il me semble que le poster tient toujours... Maryame au grand cœur : colocation de bureau et fous-rires en cascades. Je ne pourrais exprimer le plaisir que j'ai de t'avoir rencontré et de te compter parmi mes amies. Elodie, pour nos pauses à toutes heures de la journée, toujours avec quelque chose à grignoter, ou à ne surtout pas manger (#clémentinedésséchée). Yasser, mon ami au grand sourire, complice de farces et blagueur invétéré. Antoine, mon petit chouchou, à la culture geek dissimulée et à l'éloquence en béton ! Ne change rien – En avant Guégan ! Marine – maman de nous tous – ta tendresse, tes conseils et ta bonne humeur ont accompagné mes premiers mois de nourrisson de la recherche et je t'en remercie. Merci aussi à Franck, aux conseils toujours affûtés, qu'ils soient faits de pages ou de *Meeple*, d'imaginaires ou de souffles. Merci aussi à Huana, Camille, Nabil, Yannick, Victor, Celia, Gary, Mélanie, Pierre qui avez chacun, à votre façon, œuvré à rendre cette thèse plus agréable. Et enfin Bruno – *l'inside-man outsider* : mon pote âgé, auprès duquel se cultivent les bons moments. Ta présence a été indispensable à ma thèse et chaque coup de fil et papotage à bâtons rompus sont de vrais plaisirs dont je ne saurais me passer.

A tous les paquets de friandises partagés, mais surtout à ceux que vous m'avez laissé manger seul, sans y piocher votre part. Pour tous les bons moments. Merci.

Je remercie aussi mes amis, par ici et ailleurs, dont l'aide ponctuelle ou chronique m'a permis d'avancer. Pour toutes les fois où la rédaction de cette thèse m'a empêché de vous voir, je vous présente mes plus grandes excuses : on va rattraper ça ! Alex : *ami des mots, bêta-lecteur, artiste du verbe / ami de moi, méta-blagueur, artiste en herbe*. Je te remercie (dis)cordialement. Youcef, toi-même-tu-sais. Semi, meilleur ami parmi les meilleurs, à nos discussions nostalgiques et pleines de promesses, qui, un jour, se réaliseront. *Justis*, amis et agents temporels de (bonne) fortune. Justine, tu es Magic : en espérant que l'heure et demi que tu vas prendre pour lire l'ensemble des 500 et quelques pages sera agréable. Anis – Maître de la Keyblade – *with the birth of the Meringue-Persona, I have obtained the winds of blessing that shall lead to freedom and new power...* tu es tout simplement l'ami que j'aurais dû rencontrer plus tôt. Cœur sur vous deux. William – dit Cymbale le Logomachien – à nos messages qui se croisent, s'entrecroisent et se répondent en divergeant, toujours plus, sans que la question initiale n'ait trouvé de réponse. Adeline, merci pour ta profonde gentillesse, ton grand sourire et tous les excellents moments que nous avons passés ensemble. A Michel, Paul, Daniel et tous les autres : mille mercis.

Enfin, je remercie ma famille pour la stabilité et la joie qu'elle m'a toujours offert. Ma mère et mon père – les personnes les plus douces de la Terre – qui m'ont tout donné et appris à persévérer, sans jamais perdre l'horizon de vue. Chahine – mon grand frère préféré – notre rivalité et ta créativité sont des moteurs à fusion elgharyens qui me poussent à être meilleur. Chris – mon petit frère préféré – tes encouragements sont précieux, mais pas autant que ta faculté de constamment me faire rire. Vous quatre, ensemble, m'avez aidé à me construire, à prendre les bonnes décisions, vous m'avez élevé, et ainsi aidé à m'élever. Je salue aussi le petit dernier, Darwich, mon rayon-de-soleil irradiant. Merci.

Mes remerciements vont aussi à ma belle-famille. Pascale, véritable super héroïne du quotidien, sur qui on peut toujours compter et qui possède la solution à tous les problèmes – un milliard de mercis. Georges et Christiane, merci pour votre accueil et votre énorme gentillesse. Chef-Marc, j'espère que cette thèse vous rendra fier ! En tout cas, moi je suis fier d'officier sous votre commandement. Agnès, merci pour ton extrême générosité et ton bon goût constant. Maurice, Luisa, je vous remercie de tout mon cœur.

Et surtout, je remercie Elodie – mon amour – qui a supporté mes colères et partagé mes joies, combattu mes doutes et bravé mes peurs. Elle, qui m'a aidé quand j'en avais besoin, et même bien au-delà. A nos escapades en amoureux, à nos photos plaquées contre le frigo, nos projets, nos envies, notre nid et notre petite vie ensemble. A la famille que nous formons. Je t'aime.

Enfin, à tous ceux qui m'ont un jour demandé « alors, la thèse, t'en es où ? », je voulais vous dire un grand merci.

Crédit illustrations : Sauf mention contraire, les photographies et schéma présentés dans cette thèse sont de l'auteur. Elles ne peuvent être reproduites qu'en précisant la source et le nom dans le cadre d'une utilisation à but non lucratif. En particulier, toute utilisation à des fins commerciales, médiatiques ou publicitaires est exclue sans autorisation préalable écrite de l'auteur.

Sigles, acronymes et abréviations : La signification des sigles, acronymes et abréviations est données à chaque première utilisation. Un index accompagnant ce mémoire les répertorie (p. 567-568).

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE	9
PARTIE I – PENSER LA NOTION DE RISQUE DANS LE DOMAINE DE L’AMENAGEMENT	17
Chapitre 1 – Situer la recherche	27
Chapitre 2 – La cartographie, l’aménagement et l’information : le triptyque de la prévention des risques	55
PARTIE II – L’EXPERT ET SON EXPERTISE, ENSEMBLE, POUR L’OBJECTIVATION DES ALEAS – LE REGIME D’OBJECTIVATION SCIENTIFICO-TECHNIQUE DE <i>CE QUI FAIT RISQUE</i>	97
Chapitre 3 – Les traductions de l’expert enrôleur	107
Chapitre 4 – L’objectivation d’une composition technique	151
PARTIE III – LES ARRANGEMENTS (AUTOUR) DE <i>CE QUI FAIT RISQUE</i> – LE REGIME D’OBJECTIVATION OPERATIONNEL	191
Chapitre 5 – <i>L’initialisation</i> : configurer l’espace des discussions	207
Chapitre 6 – <i>La phase de mobilisation</i> : faire valoir ses conceptions de <i>ce qui fait risque</i>	245
Chapitre 7 – <i>La phase de stabilisation</i> : des arrangements à trois niveaux	285
PARTIE IV – INFORMER POUR MIEUX GERER ? – LE REGIME D’OBJECTIVATION COMMUNICATIONNEL DU RISQUE	321
Chapitre 8 – Objectiver <i>ce qui fait risque</i> via l’information préventive <i>régalienn</i> e	335
Chapitre 9 – Une information préventive <i>communale</i> de seconde main ? Adaptations locales pour une bonne gestion des risques	373
CONCLUSION GENERALE	413
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE ET SOURCES	435
ANNEXES DE THESE	473
PLAN DETAILLE ET TABLE DES ILLUSTRATIONS	557
RESUME DE THESE	570

Introduction générale

« Il n'y a pas si longtemps encore, le terme de risque suggérait l'idée de certitude ou de probabilité statistique. Il témoignait d'une capacité à anticiper le futur voire, d'une certaine manière, à le contrôler. Aussi le risque était-il intimement lié à la construction d'un État moderne capable d'assurer la sécurité de sa population contre différentes menaces.

Aujourd'hui, le terme se confond avec celui d'incertitude, il suggère un avenir menaçant sur lequel nous n'aurions qu'une prise réduite et des capacités d'action limitées. Il tend à justifier une démarche de précaution dans la conduite des affaires publiques, loin de l'image d'un État omniscient et visionnaire avec laquelle nos sociétés ont vécu durant plus d'un siècle. »

[O. BORRAZ, 2008, *Les politiques du risque*, Presses de Sciences Po, Coll. *Académiques*, p. 11]

Dans son habilitation à diriger les recherches, le sociologue Olivier BORRAZ analyse les processus sociaux et politiques qui conduisent à la traduction de certaines activités en risques, ainsi que la manière dont ceux-ci sont ensuite mis en politique par les autorités. Le constat liminaire de son travail, proposé en exergue, souligne le caractère équivoque du terme « risque », qui, en fonction de l'époque à laquelle il est utilisé et du contexte socio-politique ne fait pas référence au même contenu. Ainsi, l'auteur signale-t-il le flou qui entoure la notion, notamment au sein des domaines de l'environnement et de la santé : « selon qu'il est appliqué à la téléphonie mobile, à l'énergie nucléaire ou au médicament, le risque ne recouvre pas le même sens ; *a fortiori* lorsqu'il est utilisé pour évoquer le réchauffement climatique, les organismes génétiquement modifiés ou les pandémies grippales. Aussi, si l'on veut appréhender la manière dont le risque est devenu un thème central dans le débat public, il faut pouvoir analyser ses multiples usages dans des controverses, ainsi que ses effets sur l'action et les institutions publiques » (BORRAZ, 2008, p. 12).

Pour comprendre ce que recouvre le mot dans une situation donnée, il ne faut donc pas regarder cette polysémie uniquement sous l'angle du phénomène physique ou de l'activité dont la caractérisation est visée, mais plutôt l'appréhender de manière plus large, en considérant les réalités sociales et territoriales qu'elle recouvre. Pour saisir ces dernières, la présente thèse concentre l'analyse sur les discours et les échanges entre les acteurs en présence, pour y chercher les références à la notion de risque. Elle s'appuie sur un travail de recherche mené à l'issue d'une formation d'ingénieur des travaux publics de l'Etat (ITPE), nous ayant *in fine* conduit à intégrer un service du ministère de la Transition écologique (MTE). L'hypothèse selon laquelle, pour comprendre une situation donnée, il soit nécessaire d'étudier la configuration des acteurs et d'expliquer les mesures que ceux-ci déploient face à un « risque » a émergé durant notre formation initiale, avant d'être mise à l'épreuve à propos de la prévention des risques dans le domaine de l'aménagement. Précisons, d'ailleurs, que si une telle démarche

s'avère assez fréquente au sein de recherches en sciences humaines et sociales, elle se révèle bien plus rare dans le cadre opérationnel de l'action publique : dans le cas présent, elle est le fruit de l'exercice réflexif rendu nécessaire par la recherche doctorale.

En France, la politique de prévention des risques dits majeurs englobe l'ensemble des dispositifs et outils réglementaires servant à anticiper, gérer et réduire les éventuelles conséquences d'un phénomène physique « d'origine naturelle ou anthropique dont les effets prévisibles mettent en jeu un grand nombre de personnes, des dommages importants et dépassent les capacités de réaction des instances directement concernées »¹. De manière schématique, cette catégorie d'actions s'intéresse aux phénomènes physiques dont il est possible d'évaluer une fréquence ainsi qu'une potentielle enveloppe spatiale de réalisation – comme, par exemple, les inondations, les glissements de terrain, ou les accidents industriels liés à des activités dangereuses. Dans sa mise en œuvre, elle se distingue de la gestion des problèmes sanitaires, plus diffus territorialement et généralement considérés par l'intermédiaire d'approches statistiques et épidémiologiques (pollutions des eaux, VIH, pandémie grippale, épidémie de COVID-19, etc.), ou des préoccupations liées à l'exploitation de réseaux ou d'infrastructures propres à des secteurs nécessitant un haut niveau de sécurité (transport de matières dangereuses, transport aérien, par rail, alimentation en eau potable, etc.)². L'étude de la notion de risque dans le domaine de l'aménagement correspond à un choix de recherche que nous détaillerons dans le chapitre 1. Aussi, pour le reste de cette thèse, sauf mention contraire, le mot « risque » sera mobilisé en référence à son acception dans le domaine de l'aménagement.

Depuis les années 1980, le constat de l'augmentation du nombre de collectivités touchées par des phénomènes physiques dangereux est manifeste³ et va usuellement de pair avec un discours sur la nécessité, pour les acteurs concernés, de conduire des démarches de prévention des risques associés⁴. La multiplication de ce type d'évènements, ainsi que les

¹ GOUVERNEMENT FRANÇAIS, « Risque majeur », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/glossaire/risque-majeur-0> [Consulté le 06/02/2022].

² Dans une note rédigée pour le centre de Prospective et de veille scientifique (CPVS) datant de 1998, Jean-Pierre GALLAND propose une classification des « risques qui de près ou de loin, concernent [le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement] » (1998, p.13) en trois catégories : risques territorialisés, risques-réseau, risques diffus. Bien que datée, cette proposition s'avère assez proche de la gestion opérationnelle actuelle de ces problèmes, qui sont chacun traités par des directions et des structures distinctes au sein du ministère de la Transition écologique.

³ Depuis le début des années 1990, près de 6700 communes ont été concernées par au moins un phénomène physique, puis déclarées « en état de catastrophe naturelle ». Indications chiffrées issues du site Internet du bassin Rhône-Méditerranée : BASSIN RHONE-MEDITERRANEE, 2019, « Gestion des risques d'inondations | L'eau dans le bassin Rhône-Méditerranée », Lien : <https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion-de-leau/gestion-des-risques-dinondation> [Consulté le 09/06/2021].

⁴ A ce stade de la thèse, nous laissons en suspens les considérations relatives à la notion de « risque », que nous détaillons davantage dans la première partie de cette thèse. Cf. p. 43-50.

mutations des sociétés humaines contemporaines poussent, par ailleurs, les acteurs en charge de sa gestion à revoir fréquemment les modalités d'action. Ce faisant, ils actualisent de manière itérative la façon dont la notion se trouve caractérisée, afin que celle-ci conserve une cohérence avec la politique de prévention à l'œuvre.

Le recours à la notion de risque et le déploiement de dispositifs relatifs à sa gestion correspondent donc, très souvent, à une version stabilisée et située de la politique de prévention des risques. Mais lorsqu'il s'agit de définir un « risque » localement, les désaccords semblent fréquents : ils peuvent aussi bien être relatifs à la caractérisation du phénomène physique par les acteurs en présence, que liés à la désignation des espaces susceptibles d'être affectés par sa manifestation, voire se focaliser sur l'autorisation à prendre part ou non aux échanges confiée (ou non) à certains groupes. Pour autant, dans le langage gestionnaire, la prévention et la gestion des risques correspondent à une catégorie d'action, bien cadrée, et divisée en plusieurs tâches réglementaires. Cet écart potentiel entre le « risque » tel qu'il est défini par les gestionnaires et la façon dont il s'avère effectivement négocié, puis traduit opérationnellement, est à la source de la démarche de recherche.

Ainsi, **cette thèse ambitionne d'analyser les modalités de fabrication et de mise en œuvre de la prévention des risques majeurs dans le domaine de l'aménagement.** Une telle proposition se justifie à double titre. D'abord, les éléments de constat dressés ci-dessus rejoignent les perspectives décrites par BORRAZ (2008) et informent quant au caractère non-universel de la notion de risque : sa définition paraît, en effet, dépendre aussi bien du contexte politique que des arrangements et des négociations locales qui contribuent à la configurer. Autrement dit, et contrairement à l'opinion commune, ce qui fait risque n'est jamais donné *a priori*, mais résulte d'un processus itératif de caractérisation auquel prend part une pluralité d'acteurs. L'analyse des rapports de force en présence fournit des éléments d'éclairage nécessaires pour expliquer la manière dont un risque est progressivement construit. Ce faisant, le dossier de la gestion des risques révèle l'expression et l'actualisation des relations entre les parties prenantes. **Ainsi, comment l'hétérogénéité des statuts d'acteurs présents sur un territoire donné et les mécanismes de légitimation que ceux-ci mobilisent renseignent-ils quant à l'identification de ce qui fait risque ?**

Le présent exercice poursuit un autre objectif : il s'inscrit dans le prolongement d'aspirations initialement portées durant notre formation et répond à une trajectoire de curiosité intellectuelle qui nous a progressivement amené à interroger les modalités de construction d'un champ d'action. Notre découverte des outils et concepts de la sociologie, de la géographie et

des sciences politiques a alors donné lieu à une volonté personnelle et scientifique de dés-essentialisation (LAHIRE, 2005) de ce qui apparaissait être un construit socio-technique : l'absence manifeste de consensus scientifique et opérationnel autour de la notion de risque a donc servi de point d'ancrage à la démarche (BORRAZ, 2008 ; COANUS, 2010 ; GHOUL, COANUS, LEFORT, 2018). De quelle manière et autour de quels objectifs une action publique est-elle constituée et comment se trouve-t-elle, ensuite, mise en application, dans un contexte donné ? En cela, le travail de recherche interroge la confrontation entre les directives nationales – souvent codifiées – et leur déploiement dans un contexte local, au sein duquel s'expriment une pluralité de territorialités (RAFFESTIN, 1986). Nous supposons, en préambule, que l'étude des modalités d'élaboration des dispositifs réglementaires devant *in fine* servir à la prévention des risques informe sur les grands objectifs qui lui sont rattachés. Pour conduire un tel examen, nous postulons l'existence de grandes voies de discussion et d'échange au sein desquelles s'élabore et se stabilise progressivement le contenu associé à un « risque »⁵. **A travers cette thèse, nous visons donc la mise en lumière des stratégies de contrôle et de justification employées par certains acteurs afin d'asseoir une manière de déterminer et de s'accorder sur ce qui fait risque.**

Notre recherche s'inscrit dans la succession des approches de la notion de risque conduites au sein du laboratoire EVS-RIVES au début des années 2000 (COANUS, DUCHENE, MARTINAIS, 1999A, 1999B ; 2004 ; BONNAUD, MARTINAIS, 2008 ; COANUS, COMBY, DUCHENE, MARTINAIS, 2010 ; DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2000 ; 2004 ; MARTINAIS, 2007, 2010A, 2011, etc.). Nous ne considérons donc pas les problèmes formulés en termes de risques comme allant de soi, mais comme des produits fabriqués par l'intermédiaire de la confrontation des représentations des acteurs en présence, quels qu'ils soient. Pour ce faire, nous introduisons l'expression « *ce qui fait risque* »⁶ qui vise à qualifier le processus social au sein duquel se confrontent plusieurs groupes et collectifs d'acteurs autour de la signification, de la formulation et des éventuelles manières de se protéger vis-à-vis d'un « risque ». La définition de *ce qui fait risque* se retrouve donc nécessairement indexée aux dynamiques socio-territoriales qui se manifestent sur un espace donné : les tensions et rapports de force à l'œuvre, les controverses, les conflits d'intérêts, les interrogations et ressources mobilisées à l'occasion

⁵ Cette hypothèse sera davantage développée dans la partie I de cette thèse. Nous faisons ici référence aux régimes d'objectivation dont une définition plus précise est proposée en fin de chapitre 1. Cf. p. 50-52.

⁶ Des précisions concernant cette appellation seront apportés à l'intérieur du chapitre 1. Cf. note n°45 p. 47.

des échanges, les représentations individuelles et collectives sont autant de pistes susceptibles d'informer quant à la composition de *ce qui fait risque*.

En cela, la partie I de cette thèse joue un rôle d'exposition *via* la présentation du nord-est de l'agglomération lyonnaise – terrain sur lequel s'est opérée la recherche – et du contexte socio-politique qui caractérise ce territoire. L'enquête repose sur soixante-douze entretiens et enregistrements centrés autour de l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR), ainsi qu'un ensemble documentaire relatif à la gestion opérationnelle et locale des risques. En particulier, elle interroge leur mise en application dans un contexte périurbain, où la thématique des risques représente une préoccupation parmi d'autres. **Après un prélude cherchant à en appréhender la profondeur étymologique, la partie I fournit les éléments nécessaires pour « penser la notion de risque dans le domaine de l'aménagement »**, en s'attardant, en premier lieu, sur les conditions et les outils analytiques ayant servi à l'exercice (chapitre 1), avant d'exposer les modalités de constitution historiques et réglementaires de la notion de risque, ainsi que leur consolidation autour de trois grands objectifs que sont l'évaluation des aléas, la production de cartographies opérationnelles et l'information préventive (chapitre 2).

Comme trois coups de projecteur successifs, les parties II, III et IV éclairent les modalités de constitution de *ce qui fait risque* dans la conduite de chacune de ces tâches réglementaires : elles mettent en lumière autant de contextes de négociation et d'échange distincts dont la finalité est la production d'un accord collectif autour de *ce qui fait risque*. L'agencement de ces temps d'analyse est chronologique : en effet, la conduite de ces trois missions réglementaires, que nous résumerons *via* le triptyque cartographie-aménagement-information, s'enchaîne dans le cadre de l'action publique. Plus en détail, les cartographies des phénomènes physiques sont généralement produites à partir d'expertises et de rapports commandés par les services de l'Etat. Ces études font intervenir des spécialistes chargés d'expertiser un « aléa » dans un contexte donné. Les cartes des aléas servent ensuite de support aux négociations opérationnelles qui entourent l'identification d'un « risque », ainsi qu'aux dispositifs prévus pour le gérer localement : l'accord produit est alors représenté sous forme d'un plan de prévention des risques. Ceci déclenche réglementairement le devoir d'information des riverains par les élus municipaux et impose donc la production de documents et une gestion locale de *ce qui fait risque*. La démarche étant centrée autour de l'analyse du produit de ces discussions, une attention sera portée aux ressources employées par les parties prenantes ainsi qu'aux jeux et influences déployés pour imposer telle ou telle considération dans la définition de *ce qui fait risque*.

La partie II prend comme point de départ l'ensemble des expertises scientifico-techniques développées afin de qualifier et de caractériser un phénomène physique (probabilité d'occurrence, fréquence, amplitude, intensité, etc.), dans un contexte donné. Les questionnaires et les experts qui conduisent ces expertises, s'adossent usuellement à des méthodes et des démarches empirico-déductives, fondées sur des principes et des protocoles scientifiques. Mais, dans les faits, un tel travail s'apparente davantage à un exercice d'assemblage : les acteurs en charge produisent de nouveaux ensembles de données, tout en s'adaptant à d'autres jeux préexistants. Scindée en deux séquences, la partie II traite alors successivement de l'acteur-expert⁷ qui restitue ses résultats, au centre d'influences préexistantes à son intervention (chapitre 3), puis de son expertise, décomposée étape par étape, saisie en tant que processus itératif de validation et de production d'éléments d'intelligibilité et de simplification du phénomène physique (chapitre 4).

La partie III s'intéresse aux mécanismes de négociation et aux différents temps d'échange qui entourent l'élaboration des documents de planification mobilisés dans le cadre de la prévention des risques. De tels instruments sont le résultat de décisions prises au terme de discussions, plus ou moins formelles, lors desquelles plusieurs groupes d'acteurs tentent de faire valoir leurs représentations de *ce qui fait risque* auprès de leurs interlocuteurs. Une attention particulière est donc portée à l'étude des discussions et de leurs articulations dans le but de modifier et réarranger le contenu de *ce qui fait risque*. Le jeu de redéfinition continue qui s'exerce laisse donc apparaître les arrangements qui s'opèrent à propos de *ce qui fait risque*, ainsi que leur progressive stabilisation au sein des plans de prévention des risques. La réflexion conduite dans cette partie se focalise sur chaque temps de l'élaboration : la phase d'initialisation qui configure les discussions *via* l'expression, par les acteurs qui en ont la responsabilité, des consignes et des principaux objectifs de la démarche (chapitre 5) ; la phase de mobilisation caractérisée par une succession de discussions où chaque partie prenante tente de faire valoir ses représentations de *ce qui fait risque*, en s'appuyant sur l'ensemble de ses ressources (chapitre 6) ; et enfin, la phase de stabilisation, lors de laquelle un arrangement est trouvé et arrêté à propos de *ce qui fait risque*, conduisant à une mise en cartographie opérationnelle censée traduire l'accord (chapitre 7).

⁷ Cette juxtaposition correspond à l'idée selon laquelle le statut d'expert n'existe que dans la situation d'incertitude où un acteur est mandaté par un commanditaire pour apporter ses connaissances techniques et scientifiques (TREPOS, 1996). Des précisions sont apportées dans la partie II.

Enfin, la partie IV s'intéresse aux missions d'information, constituées en bout de chaîne et principalement dévolues aux acteurs gestionnaires. Elles s'établissent souvent avec l'ambition d'une diffusion large et diverse, de la politique de prévention des risques, induisant un ensemble de présupposés qu'il est demandé aux acteurs chargés de l'information préventive de s'approprier. Le raisonnement suit la diffusion effective du construit opérationnel correspondant à *ce qui fait risque* en se focalisant successivement sur les modalités d'information déployées par les services de l'Etat (chapitre 8), puis celles mises en œuvre par les acteurs municipaux, responsables localement de la prévention et de la gestion des risques, et par extension de la diffusion de l'information préventive (chapitre 9). Nous portons l'analyse en particulier sur les documents de communication, et sur leurs modalités de production, laissant alors voir les raccourcis et idées reçues que partagent les gestionnaires.

PARTIE I –

**PENSER LA NOTION DE RISQUE DANS LE DOMAINE DE
L'AMENAGEMENT**

Partie I – Penser la notion de risque dans le domaine de l’aménagement

« La science sociale est donc une construction sociale d’une construction sociale. Il y a dans l’objet même, c’est-à-dire dans la réalité sociale dans son ensemble et dans le microcosme social à l’intérieur duquel se construit la représentation scientifique de cette réalité, le champ scientifique, une lutte à propos de (pour) la construction de l’objet, dont la science sociale participe doublement : prise dans le jeu, elle subit les contraintes et elle y produit des effets, sans doute limités ».

[P. BOURDIEU, 2002, *Science de la science et réflexivité*, p. 172-173]

« Est fait social toute manière de faire, fixée ou non, susceptible d’exercer sur l’individu une contrainte extérieure ; et, qui est générale dans l’étendue d’une société donnée tout en ayant une existence propre, indépendante de ses diverses manifestations au niveau individuel »

[E. DURKHEIM, 1895 [1967], *Les règles de la méthode sociologique*, p. 44]

Au regard de la polysémie du mot « risque » dans le domaine de l’environnement (BORRAZ, 2008), la proposition de réaliser un rapide préambule étymologique semble faire sens. Pour le philologue Kurt BALDINGER, les mots se trouvent « au milieu d’un réseau complexe de relations, sur deux plans très différents : sur le plan linguistique et sur le plan humain. Sur le plan linguistique, une orientation structurale au sens le plus large en est la conséquence. Sur le plan humain, il s’agit de retrouver le trait d’union entre l’histoire du mot et l’histoire de l’homme en tant qu’être historique, social et culturel » (1959, p. 264). Le corollaire d’une telle proposition est qu’un mot n’adopte pas le même contenu selon la situation ou l’époque à laquelle il se trouve mobilisé. L’étymologie informe alors sur l’émergence des idées que recouvre le terme et ainsi que sur leur circulation dans différents contextes et lieux où elles ont pu être mobilisées. Ce détour renseigne aussi sur la progressive constitution du terme autour de considérations particulières, puis sur son versement progressif dans le langage courant. A travers un rapide prélude étymologique, l’idée est donc de conduire une première piste de réflexion pour comprendre l’apparition et l’utilisation du mot dans le domaine de l’aménagement.

Préambule - une étymologie qui ne fait pas consensus

L’étymologie du mot « risque » ne fait pas consensus. L’hypothèse selon laquelle le terme dériverait de l’italien *risco*, lui-même issu du latin *resecum* (« ce qui coupe »), est la plus répandue (GUERREAU, 1997 ; PERETTI-WATEL, 2001 ; LE BRETON, 2012). Par extension, le terme désignerait les rochers escarpés puis l’écueil qui menace les bateaux avant de faire référence aux dangers qu’encourent les marchandises en mer. Il s’agit de la principale filiation retenue au sein des dictionnaires, parmi lesquels *Le Dictionnaire culturel en langue française* qui indique que « l’hypothèse la plus satisfaisante est celle du latin *resecum* “ce qui coupe” [...]. *Resecum* aurait pris la valeur d’“écueil” puis de “risque couru en mer” » (REY, 2006B,

p. 353), ou encore *Le trésor de la langue Française informatisé*⁸. Le terme trouverait alors son origine au milieu du XIII^{ème} siècle dans le secteur des assurances maritimes, d'abord en Italie, puis en Espagne avec le terme *riesgo*, avant de se généraliser dans les langues européennes au XVI^{ème} siècle.

Cependant, l'historien Sylvain PIRON (2004) reproche à cette trajectoire linguistique les « contorsions peu commodes » qu'elle affiche. Il date les premiers usages du terme *resicum* au milieu du XII^{ème} siècle dans des actes notariaux génois et en retrace les évolutions et variations (*resicu*, *resegum*, *rezegue*) dans le latin médiéval du XIII^{ème} siècle, selon des modalités principalement économique-juridiques. Ainsi questionne-t-il les transformations du terme, d'un « sens initialement concret, évoquant un danger maritime » vers un « sens abstrait » juridique, d'autant que « les premiers usages du terme n'évoquent à aucun moment l'idée d'un obstacle à la navigation » (2004, p. 65).

Des premiers usages essentiellement économique-juridiques

De même, le linguiste Pierre GUIRAUD (1982) conteste cette origine et fait état de l'absence du « moindre commencement de preuve à ce roman nautique »⁹. Il repense la trajectoire du terme en l'associant à un « développement menant à des valeurs de “combat” et de “résistance” ainsi qu'à celle de “danger” » (BENCHEIKH, 2002, p. 20). Le mot « risque » prendrait alors racine dans le terme roman *rixicare*, du latin *rixare* (« se quereller », qui a donné le terme « rixe »). Mais malgré la ressemblance phonétique de ces deux termes (« risque » et « rixe »), cette étymologie n'est pas validée par PIRON notamment au regard du faible nombre d'illustrations¹⁰.

En suivant l'hypothèse d'un « rapprochement entre le terme « risque » et l'arabe (رزق) *rizq*, pressentie initialement par l'orientaliste Marcel DEVIC, PIRON apporte des arguments supplémentaires à cette filiation. En arabe, *rizq* désigne « une portion, toute chose qui vous est donnée (par Dieu) et dont vous tirez profit : tout ce qui est nécessaire pour vivre »

⁸ Le TLFi propose de nombreux exemples de l'utilisation du terme « risque » dans la langue française dès le XVI^{ème} siècle, sous une forme féminine, puis de manière plus fréquente dans la seconde moitié du XVII^{ème} siècle, notamment chez MOLIÈRE (*L'Impromptu de Versailles*) ou bien dans une référence au *Dictionnaire universel contenant généralement tous les mots François*, de Antoine FURETIÈRE, à l'intérieur duquel il est défini comme « *f. m. & f. Hasard qui peut causer la perte, dangereux évènement.* », suivi d'exemples d'utilisation « *Un soldat, un matelot, un voyageur, ont bien des risques à courir, ils courent souvent risque de la vie. L'usure dans le commerce de mer est excusée à cause de la risque qu'on court. J'en prends le risque sur moi, j'en veux bien courir le risque.* ».

⁹ Cité par C. KERMISCH (2011, p. 4) et O. BENCHEIKH (2002, p. 20).

¹⁰ PIRON signale la graphie *rixicum* (voir note 23, p. 65 de PIRON, 2004) comme unique preuve, là où BENCHEIKH atteste du caractère « peu convaincante [de l'hypothèse] car elle n'est illustrée par aucune citation probante » (2002, p. 20).

(DEVIC, 1876, p. 194-195) et son utilisation évolue pour désigner la « solde » ou la « ration » des soldats, puis pour faire référence à la « chance », ou à un « hasard favorable ». Il s'agirait alors d'un sens proche du latin *fortuna*, synonyme du terme *resicum*, le premier renvoyant à une providence divine, le second, suggérant un accord entre deux parties d'un contrat, généralement associé à des conditions et des conséquences (PIRON, 2004). PIRON achève son argumentation en se référant à d'autres exemples de termes issus de l'arabe ayant circulé vers le latin de l'Italie du XII^{ème} siècle, pratique relativement courante dans le domaine commercial.

La nouveauté que constitue ce terme et l'idée qu'il véhicule sont elles aussi difficiles à dater¹¹. Pour sa part, l'historien médiéviste Alain GUERREAU considère que « la société médiévale, de la chute de l'Empire romain jusqu'au XVI^{ème} siècle, n'a pas connu la notion de risque, au sens contemporain du terme » (1997, p. 11). Bien que les sociétés médiévales européennes aient été confrontées régulièrement à de grands dangers et périls, l'imprévisibilité de ces fléaux (*fames, pestis, bellum*)¹² ainsi que le système de contrôle et de stabilité en cours diabolisant toute forme de hasard, de spéculation ou de probabilité, empêchaient les sociétés de penser la notion de risque, alors « incompatibles avec ce qui fait le cœur de cette notion » (*Ibid*, p. 12). Ainsi, GUERREAU réfute-t-il la possibilité de traduire le latin *periculum*, terme pourtant courant dans le droit romain, par le mot « risque » dont il note l'apparition au plus tôt au XIII^{ème} siècle, principalement dans le secteur maritime, pour y rester confiné jusqu'au XVI^{ème} siècle.

A l'inverse, PIRON, constatant la démocratisation des vocables de jeux de hasard¹³ ou encore les évolutions de certains termes (dont celui d'« aventure »¹⁴), s'attache à comprendre le contenu du terme *resicum* : « l'imputation à un sujet juridique d'une charge financière éventuelle, liée à une entreprise au résultat incertain, mais qui n'a pas besoin d'être particulièrement hasardeuse » (p. 63). Il analyse la généralisation progressive du terme, d'abord dans le domaine commercial, juridique puis dans la littérature italienne du XIII^{ème} siècle. Si la

¹¹ En s'appuyant sur des exemples épars, Céline KERMISCH note, par exemple, l'impossibilité d'appréhender la manière dont les civilisations antiques saisissent la notion de risque, soulignant la difficulté « d'établir une distinction claire entre, d'une part, les pratiques d'interprétation divinatoires, les recommandations de prudence ou encore les simples paris, et d'autre part, la gestion des risques au sens moderne » (2011, p. 5). Concernant cette tentative, elle met en garde quant à la prudence nécessaire lors de l'observation de populations anciennes et la propension de certains chercheurs à calquer des conceptualisations contemporaines.

¹² Respectivement la famine, la peste et la guerre. A. GUERREAU (1997) analyse la façon dont les populations médiévales faisaient face à ces grands fléaux, notamment en produisant « des formes de réponses collectivité d'une relative efficacité » (p. 15).

¹³ Par exemple *chaance*, du latin *cadentia*, « le jeu de dés » ou encore *hasaard* de l'arabe *yasara* - « jouer au dés » (PIRON, 2004).

¹⁴ Celui-ci est issu du grec *adventurus*, « ce qui doit arriver ». D'anciennes acceptions du terme désignaient « un revenu ou une rente dont l'éventualité ne fait aucun doute » (PIRON, 2004).

forme *resicum* n'apparaît pas systématique dans le langage savant, PIRON note des connotations similaires à celles de l'idée de risque dans l'emploi du terme *periculum* au sein de divers documents officiels (traités, contrats, etc.).

Il y pointe notamment « l'anticipation d'éventualités contingentes, permettant d'évaluer, au présent, les gains et les dommages probables, assumés par les acteurs » (2004, p. 72). Selon lui, la notion de risque qui émerge dans le secteur maritime, bien qu'elle ne soit pas généralisée à toute l'Europe, se diffuse progressivement autour de la Méditerranée, tout en conservant ses connotations économique-juridiques. Elle fait alors référence à l'action d'un individu assumant les potentielles conséquences des engagements qu'il contracte.

Une laïcisation du mal qui sert au déploiement d'une nouvelle idée

Une thèse fait état du lien entre la réforme religieuse, l'essor du capitalisme durant la Renaissance et la diffusion de l'idée de « risque » en Europe (KERMISCH, 2011 ; LUHMANN, 1991[2002]). Cette dernière constituerait alors l'une des résultantes du capitalisme et enclencherait une nouvelle manière de se référer à un danger : les dommages causés par celui-ci cessent d'être attribués à la manifestation de la providence mais sont, en lieu et place, considérés comme fortuits, impersonnels et sans responsables. Néanmoins, cette théorie ne fait pas l'unanimité puisqu'elle est rejetée par certains auteurs (PRADIER, 2006), ou considérée, à l'inverse, comme le moment même de l'apparition de la notion de risque (LUHMANN, 1991 [2002]). L'époque à laquelle elle se réfère est alors propice à l'émergence des probabilités (HACKING, 1975) et au développement du système assurantiel. En effet, ce dernier voit le jour durant la seconde moitié du XVII^{ème} siècle en s'appuyant sur les modèles de calcul probabilistes, dont la théorie se forge progressivement au sein de l'école de logique et de mathématiques de Port-Royal¹⁵.

En parallèle du développement de la statistique et du calcul de probabilité émergent des préoccupations philosophiques propres à la raison. Céline KERMISCH relève un extrait du théologien et mathématicien Antoine ARNAULD (1683) argumentant contre la crainte du tonnerre : « *Puis donc que la crainte d'un mal doit être proportionnée non seulement à la grandeur du mal, mais aussi à la probabilité de l'évènement, comme il n'y a guères de genre de mort plus rare que de mourir par le tonnerre, il n'y en a guères aussi qui nous dust causer*

¹⁵ La naissance du calcul de probabilité est généralement attribuée à Blaise PASCAL, qui répondant à un problème posé par le chevalier de MERE, formule le fameux « pari de Pascal ». Pour une analyse du pari, voir BOURDIEU (1980A, P. 80-84). Jérôme CARDAN, près d'un siècle auparavant ébauchait le calcul des chances par l'utilisation des mathématiques en s'essayant au *Liber de ludo alaea* (Livre du jeu de hasard), écrit en 1564, mais publié seulement en 1663. Cette date de publication atteste, en outre, de l'intérêt pour le calcul probabiliste naissant.

moins de crainte, vu même que cette crainte ne sert de rien pour nous le faire éviter » (KERMISCH, 2011)¹⁶. Exempte de toute référence à la providence, la citation montre l'utilisation des probabilités pour appréhender une potentielle occurrence du tonnerre. Il s'agit, alors, d'un premier exemple de « laïcisation de la catastrophe » dont l'avatar le plus communément cité sont les échanges intellectuels et théologiques qui suivent le tremblement de terre dévastateur de Lisbonne en 1755.

Dans son ouvrage *l'Etat Providence*, François EWALD (1986) pointe le rôle central qu'a joué cet évènement dans la progressive critique de la théodicée, alors généralisée dans l'Europe du XVIII^{ème} siècle, ainsi que dans la rencontre entre les réflexions sur la raison et le calcul de probabilité. La célèbre correspondance entre ROUSSEAU et VOLTAIRE à propos « du Désastre de Lisbonne », dont le contenu de la dernière lettre est cité par Jacques THEYS (1987), montre l'émulation intellectuelle qui entoure cet évènement. ROUSSEAU soumet l'idée que « la plupart des maux physiques sont encore de notre ouvrage », avant d'exposer que « si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également et plus légèrement logés, le dégât eut été beaucoup moindre et peut-être nul ». Sans détourner les propos du philosophe des Lumières ou les considérer de manière anachronique, le lien effectué entre l'aménagement d'une ville et les effets d'un potentiel accident peuvent apparaître comme les ébauches d'une prévention des risques, qui n'en porte alors pas le nom.

De même, l'historien Grégory QUENET (2010), retraçant l'histoire des tremblements de terre en France au XVIII^{ème} siècle, montre comment une « laïcisation du regard de la nature » s'opère, dans une société qui fait face à de nouvelles préoccupations, et dont les moyens de circulation d'information s'accroissent. L'auteur propose notamment comme illustration un édit de 1695 sur la réparation des églises et presbytères qui instaure une codification juridique de la catastrophe. Il signale les « multiples procès suite aux catastrophes naturelles, pour définir la cause exacte des dommages matériels. [...] Ces controverses sur la responsabilité se développent sans qu'apparaissent pour autant une théorie générale de la responsabilité » (p. 19). Ainsi, si le séisme de Lisbonne stabilise les questionnements sur la nature métaphysique des catastrophes et sur la responsabilité des sociétés humaines, l'émergence de ces réflexions les précède. Selon QUENET « la laïcisation de la catastrophe réside moins dans le rejet des interprétations religieuses, qui reste très relatif, que dans la transformation du drame en évènement contingent situé dans un temps et dans un espace précis » (p. 21).

¹⁶ Passage issu de ARNAULD A., 1662, *La logique de Port-Royal*, p. 469-470 et cité dans KERMISCH, 2011, p. 8. L'orthographe de la citation respecte le passage original.

Au cours du XVIII^{ème} siècle, le mot « risque » et les idées qu'il véhicule connaissent une trajectoire féconde au contact des mathématiciens, qui tâchent alors d'en proposer des modélisations numériques¹⁷. Mais c'est surtout auprès des assurances qu'il se démocratise, avant de verser progressivement dans le langage commun. Ses usages se multiplient dans la littérature des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles¹⁸ et il fait alors majoritairement référence aux décisions subjectives prises par un individu, qui doit, par la suite, en assumer les conséquences. L'ensemble sert de terreau fertile à son incorporation dans d'autres domaines, et en particulier dans celui de l'aménagement.

Pour comprendre la notion de risque dans le domaine de l'aménagement

Ce parcours étymologique met en évidence le contexte dans lequel le mot « risque » se stabilise. Ses premiers usages couvrent donc des situations d'incertitude pour lesquelles des méthodes probabilistes et mathématiques sont susceptibles d'apporter des éléments d'éclairage. En cela, son versement dans le langage courant, ainsi que dans plusieurs domaines spécialisés, contribue à asseoir une modalité mathématico-technique pour saisir les problèmes associés. De cette manière, son succès peut être vu comme l'un des marqueurs d'un déplacement dans la manière d'appréhender certaines réalités sociales : les outils probabilistes et les instruments techniques permettent, ensemble, de décrire et d'étudier des situations d'incertitude à l'aune d'une rationalité technique, c'est-à-dire d'une modalité d'explication et de justification des réalités sociales fondée sur la mobilisation de connaissances et compétences spécialisées.

Pour autant, avant de caractériser le potentiel effet que peuvent avoir des phénomènes physiques incertains et possiblement dévastateurs sur les sociétés voisines, le terme « risque » reste rare. Il s'avère même longtemps déconnecté des thématiques environnementales, ces problèmes étant davantage pensés en tant que « catastrophe », « désastre » ou bien « accident industriel ». Les tâtonnements dans l'émergence du terme et des idées associées, ainsi que l'apparente variabilité des situations auxquelles ils ont pu historiquement faire référence, laissent alors penser que l'usage du mot dans le domaine de l'aménagement est le produit d'un processus de stabilisation établi sur le long court.

Selon cette perspective, le fait d'exprimer la protection vis-à-vis d'inondations, d'accidents technologiques ou d'autres phénomènes en termes de « risques » correspondrait *a*

¹⁷ A titre d'exemple, le mathématicien, physicien et médecin Daniel BERNOULLI propose en 1738 une *Théorie sur la mesure du risque*, par laquelle il tente de modéliser le choix d'un décideur donné et repère le caractère subjectif du risque pris par celui-ci (KERMISCH, 2011, p. 10-11).

¹⁸ Article « Risque » du Trésor de la langue française informatisé : <http://www.atilf.fr/tlfi> , ATILF - CNRS & Université de Lorraine.

priori à une volonté des acteurs gestionnaires d'en simplifier la prise en compte et de l'orienter autour de grands principes. Si elle reste à démontrer, une telle hypothèse permettrait d'ailleurs d'expliquer le caractère non-consensuel de la notion : en fonction du groupe d'acteur et de la situation dans laquelle le terme de « risque » est utilisé, il ne décrirait pas nécessairement les mêmes réalités. Cette idée valide alors la perspective initiale de cette recherche de mobiliser les documents écrits et les discours d'acteurs pour analyser la politique de prévention des risques et d'y observer les variations de la notion et de son contenu. Afin de démontrer cette stabilisation, l'analyse se concentre sur l'ensemble des législations et règlements nationaux relatifs à la mise en sécurité des sociétés vis-à-vis des inondations et des accidents liés à une activité industrielle.¹⁹

Néanmoins, il convient, au préalable de présenter en détail les conditions de conduite et d'outillage de la présente recherche, en mettant en évidence la manière dont celle-ci a été *située*, c'est-à-dire « placée en un *certain endroit* »²⁰. Pour cela, le chapitre 1 introduit le nord-est de l'agglomération lyonnaise, terrain d'étude où ont été menées les différentes enquêtes. Il renseigne aussi sur la posture réflexive adoptée par le doctorant-chercheur, tout en fixant le cadrage théorique de cette thèse. Conformément à ce qui a été annoncé, le chapitre 2 s'appuie, pour sa part, sur l'évidente concrescence qu'il existe entre le mot « risque » et les idées qu'il cherche à saisir et porte donc l'analyse sur les textes réglementaires qui ont progressivement œuvré à sa démocratisation dans le langage opérationnel. Ces deux pistes complémentaires visent à apporter une réponse à la question qui donne son titre à cette partie : **comment penser la notion de risque dans le domaine de l'aménagement ?**

¹⁹ Il s'agit, en cela, d'un corpus documentaire relativement continu, disponible sur le long terme (du XVIII^{ème} siècle, jusqu'à nos jours) et facile à exploiter.

²⁰ Etymologiquement, le terme situer apparaît comme emprunté au Latin médiéval *situare* « placer en un lieu, établir, assigner ». ATLF., « Situer », in TRESOR DE LA LANGUE FRANÇAISE INFORMATISE A, *Dictionnaire culturel en langue française*, Lien : <https://www.cnrtl.fr/etymologie/situer> [21/10/2021].

Chapitre 1 – Situer la recherche

La recherche qui a conduit à la rédaction de cette thèse a profité d'une position particulière que ce premier chapitre vise à éclairer. Son ambition est alors de « situer la recherche », répondant, d'une part, au besoin de clarifier les circonstances de l'enquête et, de l'autre, à celui d'apporter des éléments de compréhension concernant la posture adoptée. Ce premier chapitre met en perspective les propositions avancées tout au long des développements ultérieurs. Par ailleurs, rappelons que le terme « thèse », désigne par essence une proposition, ou une théorie avancée par un locuteur, qui s'engage, en l'énonçant, à la défendre par l'intermédiaire d'un éventail d'arguments. Par construction, ceci revient à disposer la démonstration au milieu de plusieurs champs scientifiques en constante évolution où s'effectuent un ensemble d'interactions avec les autres parties prenantes. L'exercice vise en cela à clarifier les limites scientifiques dans lesquelles s'inscrit la recherche.

Mais la volonté de « situer la recherche » d'un point de vue académique, se double d'au moins deux autres objectifs que la polysémie de l'expression permet d'appréhender. A ce titre, une deuxième signification invite à établir la place qu'occupe une chose dans un espace donné. Pour la recherche, ceci revient à détailler le lieu sur lequel elle a été conduite, c'est-à-dire, ce qui peut usuellement être rattaché à l'appellation toute faite de « terrain de recherche ». Au-delà des contours purement géographiques, nous cherchons, via cette localisation de la recherche, à établir les particularités socio-territoriales, ainsi que les dynamiques propres à l'espace parcouru tout au long de la démarche d'étude.

Une troisième acception du terme appelle à clarifier la place qu'occupe la recherche dans un parcours professionnel et personnel. Via une analyse réflexive des conditions de production de la recherche et de sa construction progressive, nous aspirons à disposer cet exercice dans un processus de formation et de compréhension d'une politique publique environnementale. Ce volet invite donc à se pencher sur la genèse de ce projet de recherche, sur son financement, sur les modalités de son encadrement, mais aussi sur la suite qui pourra lui être donnée dans un parcours professionnel, *a priori* extérieur au domaine académique. En particulier, ce dernier point sera abordé en conclusion de la thèse.

Ces réflexions introductives seront restituées dans l'ordre chronologique qui les a vu émerger, malgré la forte imbrication de ces différentes étapes : ainsi, à partir d'un terrain d'étude, d'abord parcouru, puis progressivement approprié, nous montrerons la progressive construction et la stabilisation d'une posture de recherche, focalisée autour de la notion de risque.

1) Situer la recherche dans son espace de réalisation

Expliquer la manière dont l'entité spatio-temporelle que constitue le nord-est de l'agglomération lyonnaise a progressivement été édifiée en tant que terrain de recherche, c'est-à-dire en tant qu'« instance épistémique où se manifeste l'attitude empirique d'un chercheur dans sa tentative d'établissement de faits scientifiques » (VOLVEY, 2013, p. 992), correspond à un exercice réflexif. Comme l'explique le sociologue Pierre BOURDIEU : « la réflexivité n'est pas seulement la seule manière de sortir de la contradiction qui consiste à revendiquer la critique relativisante et le relativisme quand il s'agit des autres sciences, tout en restant attachés à une épistémologie réaliste. Entendue comme le travail par lequel la science sociale, se prenant elle-même pour objet, se sert de ses propres armes pour se comprendre et se contrôler, elle est un moyen particulièrement efficace de renforcer les chances d'accéder à la vérité en renforçant les censures mutuelles et en fournissant les principes d'une critique technique, qui permet de contrôler plus attentivement les facteurs propres à biaiser la recherche » (2002, p. 173-174).

A) Le nord-est de l'agglomération lyonnaise...

Sobrement intitulé « nord-est de l'agglomération lyonnaise », l'espace de référence sur lequel a été initialisée, puis réalisée, l'enquête se situe dans le prolongement de la ville-centre. Ce truisme sert toutefois à souligner la forte relation de dépendance entre cet espace choisi, et ne disposant *a priori* d'aucune existence administrative, et la Métropole de Lyon, dont la proximité justifie la présence de nombreuses infrastructures. En effet, le nord-est de l'agglomération lyonnaise, tel que nous le définissons ici, correspond à un vaste espace multifonctionnel qui s'étend du Rhône-Amont²¹ (Villeurbanne, Vaulx-en-Velin) jusqu'au sud de la Plaine de l'Ain²² (Saint-Vulbas) et se retrouve encadré au nord par le plateau de la Dombes, et au sud par les plaines du Nord-Isère. Il englobe par conséquent une vingtaine de communes, plus ou moins peuplées²³ et réparties en quatre communautés de communes

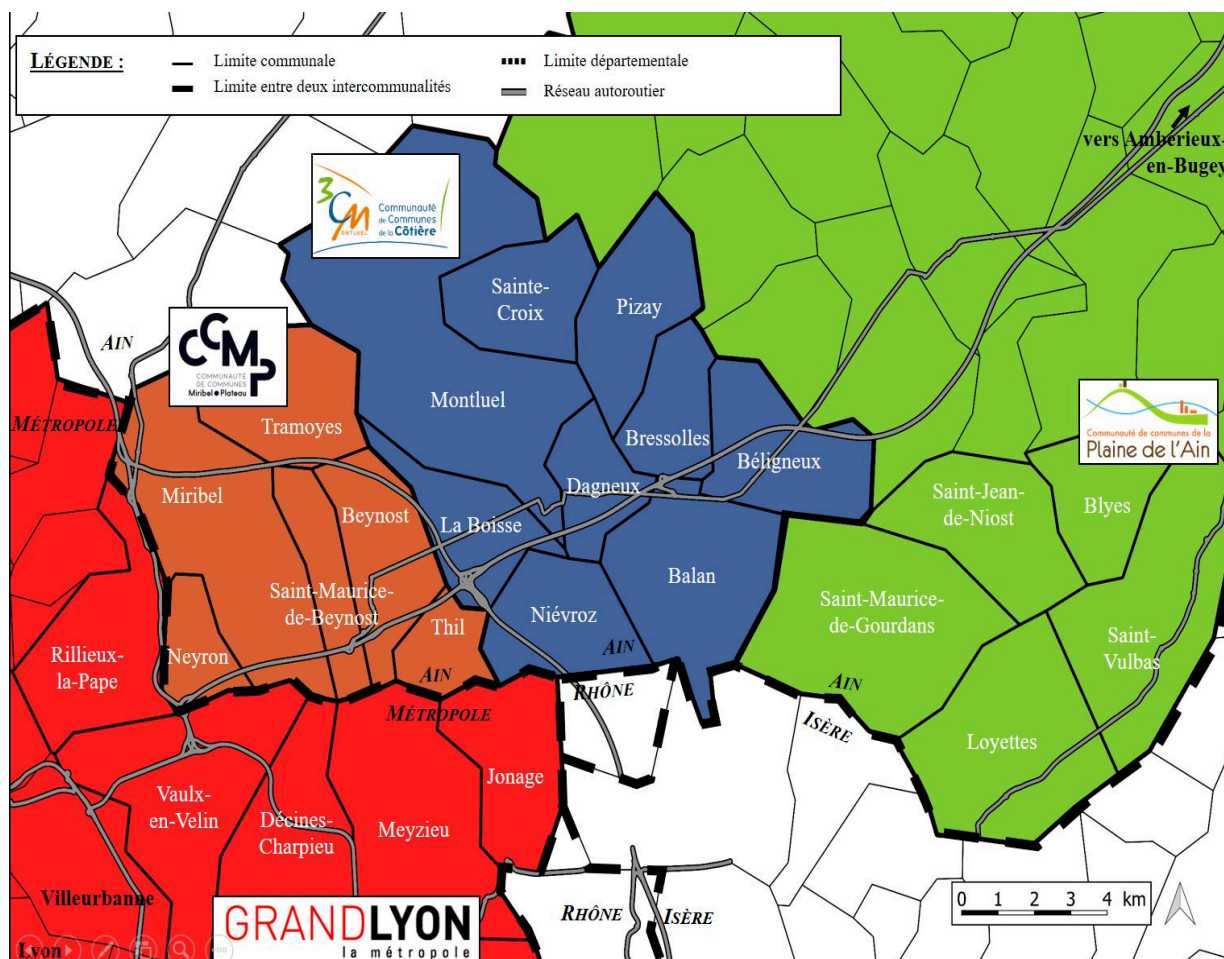
²¹ Cette appellation désigne communément le groupement de communes composé par Vaulx-en-Velin, Décines-Charpieu, Meyzieu et Jonage, auquel se rajoutent, en fonction des découpages, les communes de Rillieux-La-Pape ou de Chassieu, voire une portion de Villeurbanne. L'ensemble de ces communes fait partie intégrante de la Métropole de Lyon. Bien que le Rhône-Amont s'appelle ainsi en raison du cours d'eau qui le traverse – il entoure la portion du Rhône précédant directement la ville de Lyon dans le sens d'écoulement du fleuve –, il correspond en partie à une entité spatiale structurée autour d'un développement industriel et quasi-continu, entrepris dès le XIX^{ème} siècle. Il s'avère en conséquence ponctué de différentes zones d'activités ou zones industrielles, faisant elles-mêmes l'objet d'une attention particulière par l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (2014).

²² La Plaine de l'Ain marque la limite entre le Bas-Bugey et la Côtière de l'Ain. Elle se constitue autour de la rivière d'Ain au niveau de sa confluence avec le Rhône. Cette région naturelle et son contexte particulier à proximité de Lyon ont servi au développement de diverses installations industrielles, notamment réunies à l'intérieur du parc industriel de la Plaine de l'Ain (PIPA). Il s'agit d'une zone d'activité relativement importante qui accueille diverses installations chimiques d'envergure.

²³ Cf. ANNEXE I.

distinctes – la Métropole de Lyon pour la partie occidentale, la communauté de communes de Miribel et du plateau (CCMP), la communauté de communes de la Côtière à Montluel (3CM), et la communauté de communes de la Plaine de l’Ain (CCPA). Parmi celles-ci, seules la CCMP et la 3CM sont entièrement intégrées à l’enveloppe d’étude, les deux autres n’ayant qu’une représentation partielle, limitée aux communes du Rhône-Amont pour la Métropole, et à celles qui accueillent le parc industriel de la Plaine de l’Ain pour la CCPA (carte 1).

Cette description purement spatiale ne justifie toutefois en rien le choix d’un tel périmètre comme terrain de recherche. Il se fonde plutôt sur un ensemble de critères socio-territoriaux propres au nord-est de l’agglomération lyonnaise, dont nous proposons ici le détail.



Carte 1– Situation administrative du nord-est de l’agglomération lyonnaise (2019)

B) ... un espace périurbain à enjeux...

Le premier critère concerne l'urbanisation globale de la Côtière et de la Plaine de l'Ain, usuellement décrites comme « périurbaine ». Au-delà de son simple usage statistique²⁴, un tel qualificatif a vocation à faire ressortir différentes logiques de peuplement et d'aménagement généralement réduites à quelques grandes lignes directrices que sont une densité bâtie faible, un habitat majoritairement pavillonnaire et un éloignement plus ou moins important vis-à-vis des centres urbains denses²⁵ (CAILLY, 2013). Des travaux de géographes français complètent et modèrent toutefois cette conception (CUSIN, LEFEBVRE, SIGAUD, 2016 ; CHARMES, 2015).

Eric CHARMES évoque notamment l'émiettement urbain caractéristique de ce type de développement communal : « chaque noyau rural (village, bourg, petite ville) se dotant de sa couronne d'ensembles pavillonnaires tout en restant séparé des communes voisines par une bande non construite, composée de champs, de prairies, de parcs ou de forêts » (2011, p. 18). Cette logique d'aménagement résulte de divers processus continus qui se sont entrecroisés au fil des décennies, parmi lesquels une croissance démographique quasi-ininterrompue depuis les années 1980, associée à des mouvements fonciers de vente et de viabilisation de terrain agricoles, ainsi qu'à la progressive constitution d'un cadre de vie supposément « agréable²⁶ », souvent « portée[s] par des périurbains nouvellement arrivés » (*Ibid*, p. 18). De telles mutations provoquent mécaniquement des *renouvellements*²⁷ de la population du nord-est de

²⁴ L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) définit une commune périurbaine par son appartenance à des couronnes *périurbaines* ou *multipolarisées*, c'est-à-dire l'ensemble des « communes ou unités urbaines, dont au moins 40 % des actifs résidents travaillent dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci ». Cette définition démographique ne rend pas compte des spécificités des communes en question vis-à-vis de leurs modes d'organisation et de fonctionnement. Source : INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (2016, 2020). Pour plus d'informations concernant les limites de la définition INSEE du périurbain, voir par exemple CHARMES (2015).

²⁵ C'est par exemple de cette manière qu'est introduit le terme dans *Le Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. L'auteur de la définition le présente comme « une catégorie analytique et interprétative qui désigne des configurations urbaines émergentes, situées à la périphérie d'une agglomération, caractérisées par une faible densité (bâti, population, emploi), une faible diversité (fonction résidentielle prédominante), mais par une bonne accessibilité au reste de l'espace urbain environnant » (CAILLY, 2013, p. 768).

²⁶ L'attention apportée par les collectivités du nord-est de l'agglomération lyonnaise à la préservation du cadre de vie se retrouve d'ailleurs sur les sites Internet de ses communes. Les présentations se basent sur l'emploi du champ lexical du paisible, décrivant une certaine expérience, souvent avenante, des communes en question : Saint-Jean-de-Niost par exemple, est présenté comme « un village à aimer » tandis que Blyes est décrit comme « un charmant petit village ». Sur d'autres sites, les mots sont remplacés par des photographies des espaces « verts » qui arborent la commune, ou les édifices importants qui s'y trouvent, généralement ajoutés sur le site dans une rubrique « cadre de vie ». Pour Niévroz une galerie affiche les parterres de fleurs qui ont valu à la commune son label « village fleuri ». Pour d'autres municipalités, ces éléments sont intégrés à une démarche historique et monographique visant à présenter les particularités locales en mobilisant différentes sortes de sources. C'est le cas pour les communes de Thil ou de Saint-Maurice-de-Beynost, pour lesquelles des livres autoédités ont été confectionnés par les équipes municipales en place (GIRMA, 1995 ; SCHWARTZ, 2000).

²⁷ Qualifier le « renouvellement de la population » n'est pas nécessairement évident. Nous utilisons à cette fin les données proposées par l'INSEE au cours de sa dernière campagne de recensement qui date de 2016 (une campagne plus récente s'est tenue en 2020, dont les résultats devront paraître plusieurs années après). Si les données

l'agglomération lyonnaise, dont le rythme s'est accordé aux divers programmes d'aménagement et aux limitations imposées (bien que parfois volontaires) aux communes. Sur la Côtère, par exemple, le développement urbain a suivi deux tendances simultanées.

La première a conduit à un développement urbain aux abords de la route départementale 1084²⁸, depuis son extrémité sud-ouest à Neyron, jusqu'au village de Balan et donnant lieu à une urbanisation en *bandeau*, parallèle aux grands axes autoroutiers et ferrés reliant Lyon à Ambérieu-en-Bugey. En contrebas du plateau de la Dombes, l'installation résidentielle s'est donc faite en suivant la pente jusqu'au chemin de fer, de manière essentiellement pavillonnaire, avant d'être complétée plus récemment par la construction d'ensembles collectifs. Aux abords du canal de Miribel, de nombreuses activités économiques, réunies en zones d'activités (ZA) ou en zones industrielles (ZI) se sont alors installées au fil des décennies (fig. 1). L'ensemble forme, par conséquent, un espace doté d'une population assez peu dense et résidant principalement autour d'axes de communication très fréquentés.

Sur le reste de la Côtère, la configuration des communes se rapproche davantage de « l'émiettement urbain » décrit par CHARMES (2011). Chaque noyau villageois se structure autour d'une place centrale, d'une mairie, ainsi que d'autres commodités propres à une vie locale (église, écoles primaires, salle des fêtes, commerces locaux, etc.). Encerclés par des champs d'agriculture intensive, ces villages sont interconnectés les uns aux autres par un réseau routier doté de peu de ramifications. Aussi bien au niveau de la Côtère que dans le sud de la Plaine de l'Ain, les villages en question profitent d'une proximité par rapport au fleuve Rhône ou à la rivière d'Ain, qui implique généralement une biodiversité caractéristique, pouvant faire l'objet d'un classement Natura 2000. Dans ce contexte particulier, divers collectifs de riverains se sont réunis afin de partager des activités liées aux cours d'eau et à leurs environs (association

proposées par l'INSEE sont discutables, voire incomplètes pour les communes les moins peuplées, une analyse de deux indicateurs permet d'appréhender les évolutions de la population. Le premier est la « variation annuelle moyenne de la population entre 2011 et 2016 » et se constitue de la combinaison de deux données parallèles que sont la variation naturelle, – liée aux naissances et décès sur la commune – et la variation liée au solde d'entrée-sortie. Ainsi, une augmentation décrit une hausse globale de la population, liée à la fois à un phénomène endogène et à l'arrivée *exogènes* de nouvelles populations. Pour une grande partie des communes du nord-est de l'agglomération lyonnaise, le solde d'entrée et sortie s'avère positif, indiquant qu'il y a plus « d'arrivées » que de « départ » d'habitants sur la commune. Le second indicateur décrit l'arrivée de nouvelles populations, issues d'une autre commune entre 2015 et 2016 : bien que son utilisation à titre comparatif soit à proprement parler discutable, notamment pour les plus petites communes où la donnée n'est pas renseignée, cette donnée fournit une indication quant aux évolutions liées à la construction de nouvelles habitations sur la commune : ainsi, un chiffre très élevé est souvent concomitant à des programmes urbains conséquents puis à l'installation de nouveaux habitants sur les communes. C'est le cas pour de nombreuses communes de la Côtère d'Ain. L'ensemble des données utilisées pour fournir ce constat sont intégrées à l'ANNEXE I.

²⁸ Les tronçons de la route nationale 84 (RN 84) qui reliait Rillieux-la-Pape à la frontière suisse à Meyrin, ont progressivement été déclassés, pour devenir en 2005 la route départementale 1084 (RD 1084).

de pêcheurs, amicale des sauveteurs nautiques, club d'équitation, chasseurs, etc.). Les mairies n'hésitent d'ailleurs pas à compter ces associations locales parmi les arguments de mise en valeur de leur municipalité.

Enfin, entre la ville centre et la Côtière se logent quelques communes contenues dans la Métropole de Lyon, et que nous avons choisi d'intégrer au terrain d'étude. Au nombre de cinq, elles disposent d'une densité de population relativement importante, qui est longtemps allée de pair avec une croissance démographique programmée par divers programmes de requalification et de densification urbaines. Néanmoins, cette tendance tend progressivement à se stabiliser avec des variations de population se rapprochant de plus en plus des moyennes de la Métropole de Lyon. De la même manière que pour la Côtière, dans le Rhône-Amont se trouvent plusieurs ZI et ZA abritant une variété importante d'activités économiques, dont l'installation remonte pour certaines au début du XX^{ème} siècle. Ainsi, tirant partie à la fois du canal de dérivation du Rhône et de la proximité de Lyon, cet espace s'est avéré propice au développement d'une industrie textile d'envergure dans les années 1920, par exemple via l'installation de *la Société de soie artificielle du Sud-Est* à Vaulx-en-Velin (PINTON, 1935 ; PERRET, 1937).

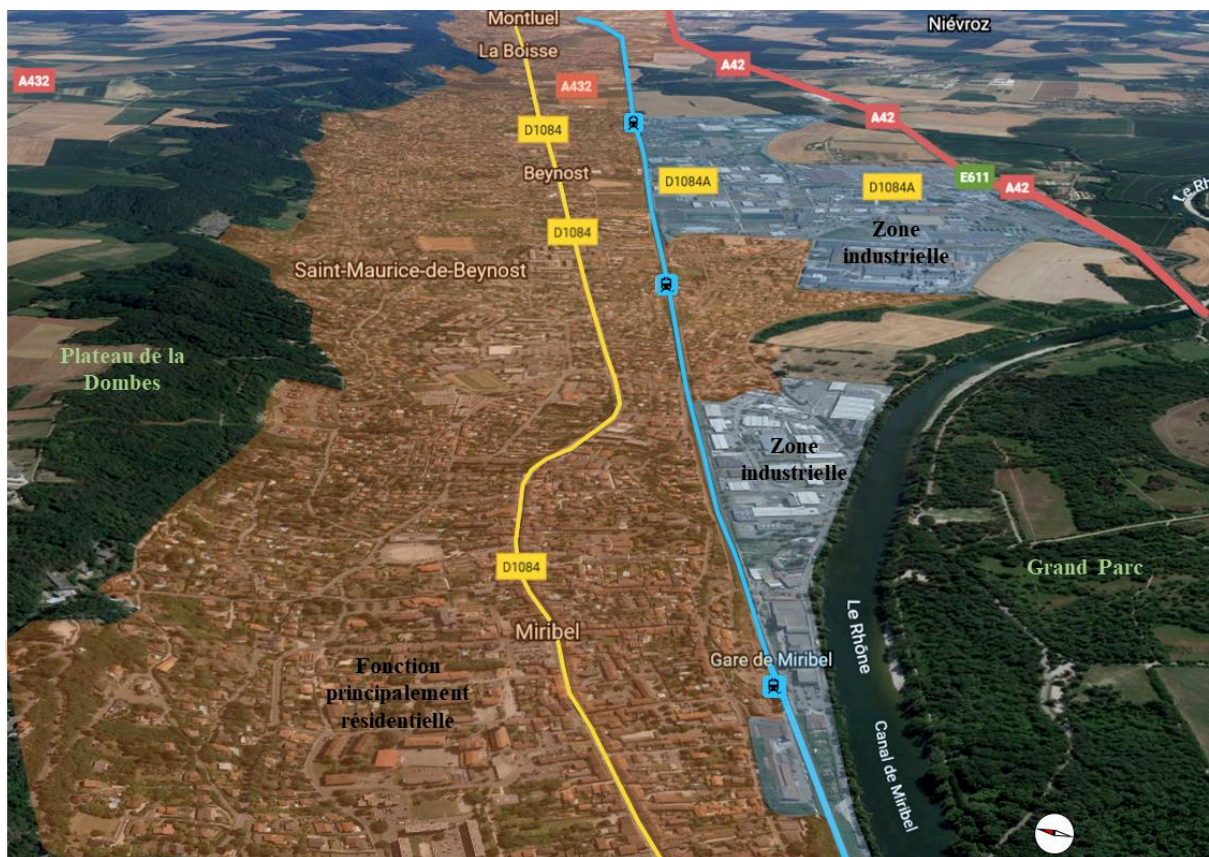


Figure 1 – Vue aérienne de la CCMP indiquant les logiques d'urbanisation
Réalisé par : Joseph GHOU, Source : Google Earth

Le gradient d'urbanisme – plus ou moins apparent – qui traverse le nord-est de l'agglomération lyonnaise, du Rhône-Amont jusqu'au sud de la Plaine de l'Ain révèle un espace essentiellement périurbain sur lequel les dynamiques de vente foncière ont conduit à l'installation de populations nouvelles, souvent étrangères à la commune d'accueil, et capable de s'approprier les logiques d'organisation et les « codes » (parfois tacites) qui régissent les espaces périurbains, voire de « ruser » avec ceux-ci (BAREL, 1981). Mais cet espace est aussi caractérisé par l'installation de grandes infrastructures et de zones commerciales dont les zones de chalandise s'étendent bien au-delà de l'agglomération centre.

C) ... soumis à différentes formes de « risques ».

L'industrialisation, la périurbanisation et, de manière plus contemporaine, l'essor du secteur logistique, se sont donc succédés de façon processuelle dans l'aménagement de Lyon et de sa périphérie, en profitant des divers axes de communication. Ponctuellement, le développement industriel s'est concrétisé par l'installation d'usines spécialisées dans la plasturgie, ou bien dans le traitement de substances considérées par la réglementation comme « dangereuses ». A l'intérieur de ces sites classés « seuil haut » au titre de la directive Seveso, l'utilisation et le stockage de certaines matières fortement inflammables, ou bien susceptibles de représenter une menace pour la santé et l'environnement, ont obligé les services de l'Etat à élaborer un plan de prévention des risques technologiques. Avec l'aide des exploitants, l'objectif de ces documents est renforcer la maîtrise de l'aménagement autour de leur site.

Par ailleurs, le Rhône et ses débordements ont marqué l'histoire du nord-est de l'agglomération lyonnaise, avec des inondations parfois destructrices (1840, 1856, 1944, 1983, 1990) et contre lesquelles les populations locales ont régulièrement tenté de se protéger. Historiquement, les défenses se sont constituées de manière empirique, tantôt via la construction de digues, et tantôt, à partir de pratiques vernaculaires – par exemple, par le déplacement de terres agricoles afin de bloquer les eaux du fleuve. Mais le secteur est surtout touché par des crues moins spectaculaires, causant localement l'inondation de quelques sous-sols, et bloquant la circulation de certaines rues (photographie 1). Ces montées d'eau relativement lentes, concernent particulièrement les communes riveraines du fleuve, dont certaines s'avèrent, en outre, parcourues par d'anciens bras du Rhône – alimentés au gré des fluctuations du fleuve, via des infiltrations depuis la nappe alluviale – ainsi que par des affluents du Rhône caractérisés par des débordements à cinétique rapide. L'ensemble de ces phénomènes de crue peuvent aussi se conjuguer dans la submersion des communes riveraines.



*Photographie 1 – Débordement sur le village de Thil –23 janvier 2018
Source : Bruno LOUSTALET*

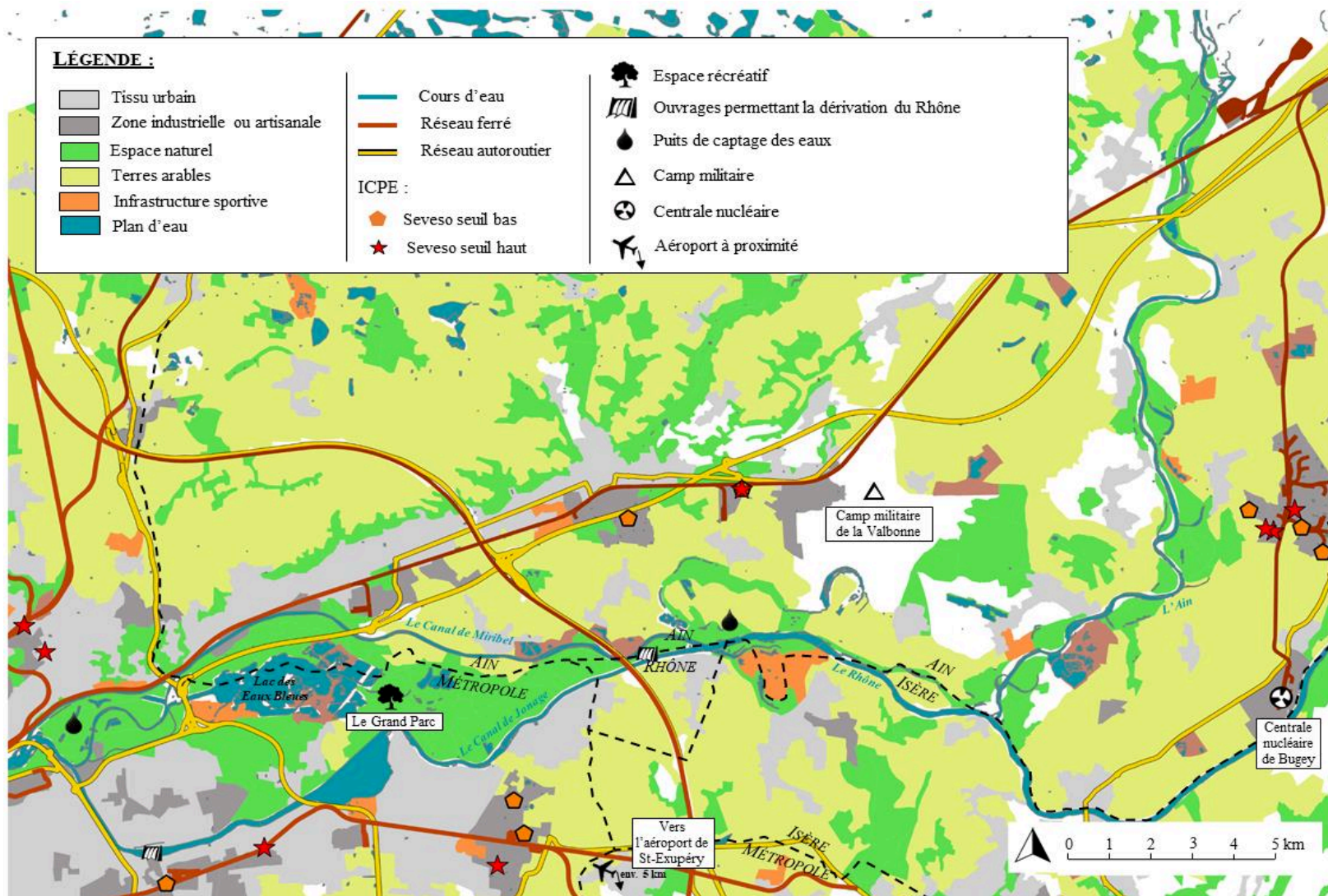
En raison de sa typologie particulière, la Côtère est fréquemment sujette à des glissements de terrain ainsi qu'à des phénomènes de ruissellement torrentiel pouvant être, eux aussi, très destructeurs. Les épisodes de pluies intenses causent, à ce titre, d'importantes coulées d'eau et de boues sur les communes les plus pentues du secteur. Celles-ci ont fait l'objet d'une

attention particulière au début des années 1990 : la 3CM alors nouvellement constituée, a installé des réservoirs en aval des vallons les plus concernés pour contenir les potentiels déferlements sur les villages.

Pour chaque collectivité du nord-est de l'agglomération lyonnaise, plusieurs phénomènes physiques, plus ou moins rapides et intenses, sont identifiés conjointement par les municipalités et par les services de l'Etat. Pour lutter contre leurs effets prévisibles sur les habitations et installations humaines, les acteurs-gestionnaires développent et mettent en œuvre divers instruments afin de réguler l'aménagement, et prévoient une information et une gestion préventive d'éventuelles crises. L'ensemble de ces instruments se retrouvent usuellement regroupés sous les appellations « gestion des risques », ou « gestion des risques majeurs », sur lesquelles nous reviendrons.

Ainsi, dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise, la mise en sécurité par rapport aux phénomènes physiques s'est effectuée en parallèle de nombreuses autres dynamiques d'aménagement propres à cet espace (périurbanisation, développement industriel, tourisme, etc.), pour progressivement se formaliser au travers de plusieurs dispositifs (cartographies, plans de prévention, plan communal de sauvegarde, campagne d'information, etc.). L'exemple du fleuve Rhône paraît, à cet effet, particulièrement pertinent (COMBE, 2004 ; 20007) : initiée à l'aube du XX^{ème} siècle, la chenalisation du fleuve a bénéficié à la production d'hydroélectricité, avant que son canal de dérivation ne soit mis au service des installations industrielles du secteur (usines de textile, chimie, centrale nucléaire de Saint-Vulbas, etc.). De même, le fleuve alimente une partie du champ captant de l'agglomération lyonnaise et entoure l'île du Grand Parc de Miribel-Jonage, dont la vocation récréative rayonne bien au-delà de l'agglomération centre. Ces nombreux usages sont complétés par des pratiques de loisir, comme la baignade (sauvage), la pêche, le kayak, ou encore des sports nautiques. L'ensemble coexiste avec les variations de débits et de hauteur du fleuve ainsi que ses éventuelles crues.

Le cadre particulier du nord-est de l'agglomération lyonnaise (carte 2), tout en constituant un support à la recherche, permet alors la mise en perspective de la gestion de divers types de « risques » et de ses implications dans un contexte socio-territorial peu parcouru par la recherche en géographie.



*Carte 2– Le nord-est de l'agglomération lyonnaise, un espace à enjeux, soumis à différentes formes de risque
- Réalisation : Joseph GHOUL*

2) Terrain de « je »

L'entité spatio-temporelle que constitue le nord-est de l'agglomération lyonnaise durant la durée de l'enquête, de 2016 à 2018, s'est progressivement édifiée en tant que « terrain » de recherche. La tournure active utilisée ici vise à retranscrire la double dynamique qui a conduit, d'une part, à sélectionner cet espace comme support de l'étude, et de l'autre, à rendre possible une progressive installation au milieu de jeux d'acteurs préexistants.

A) Situer la recherche dans un parcours académique

De prime abord, le premier volet peut sembler trivial. Il s'explique par l'évidente facilité d'accès à cet espace, plutôt bien desservi et à proximité du laboratoire de recherche – la composante RIVES de l'unité mixte de recherche (UMR) 5600, Environnement, Ville et Sociétés (EVS). L'espace en question se situe aussi au carrefour des intérêts portés par l'équipe de recherche que nous avons intégré suite à une formation d'ingénieur des travaux publics de l'Etat (ITPE), dispensée à l'ENTPE²⁹. A ce titre, pour un laboratoire constitué historiquement autour de plusieurs domaines de recherche connectés à l'aménagement du territoire et portés par le ministère de l'Ecologie et du développement durable³⁰, le nord-est de l'agglomération lyonnaise, tel que nous l'avons observé, représente un terrain particulièrement riche. Il regroupe, au sein d'une enveloppe spatiale relativement réduite, des problématiques relatives à la périurbanisation, au développement économique, mais surtout à la prévention des risques, dits « majeurs », véritable porte d'entrée de notre recherche. Invité à prendre part au projet de recherche « *PlurisQ – Risques et pluridisciplinarité : construction d'une démarche d'appréhension globale des dangers potentiels dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise* », par notre futur co-directeur de thèse, Thierry COANUS, ce terrain s'est naturellement imposé pour l'exercice introductif à la recherche concluant le Master³¹.

²⁹ A la suite d'une classe préparatoire aux grandes écoles, en filière physique-chimie, nous avons intégré l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE) pour un cycle d'ingénieur classique de trois années. Cette formation permet, chaque année, à quelques étudiants disposant du statut de fonctionnaire, de poursuivre leur formation par un cycle doctoral, via le financement d'une thèse par le ministère chargé de l'environnement. Les candidats construisent ainsi un projet de thèse, en étroite collaboration avec leur(s) futur(s) directeur ou directrice de thèse, dès la deuxième année du cursus d'ingénieur, afin de se spécialiser aux champs disciplinaires et aux sujets de la recherche durant la dernière année de formation. A cette fin, les étudiants ont généralement l'opportunité d'enrichir leur parcours d'un diplôme de Master, en partenariat avec les établissements publics d'enseignement supérieur.

³⁰ Devenu depuis ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) en 2017, puis ministère de la Transition écologique (MTE) en juillet 2020.

³¹ Le nord-est de l'agglomération lyonnaise s'inscrit aussi logiquement dans la suite du stage de « mise en situation professionnelle » réalisé au terme de la deuxième année du cycle d'ingénieur, pour lequel nous nous sommes intéressés à l'opportunité de réalisation d'un pôle de compétence économique centré autour des services et réseaux urbains pour le secteur du Rhône-Amont.

Au terme de ce premier contact, composé successivement d'une phase de découverte du terrain de recherche, puis de l'exploration de celui-ci, un sentiment d'inachèvement face à sa diversité nous a amené à le reconduire, en précisant ses contours socio-temporels ainsi que ceux des groupes d'acteurs à investiguer. Ce travail d'affinage s'est établi, chemin faisant, en considération d'une multitude de paramètres, pour certains simplement identifiables, et pour d'autres, nécessitant un véritable effort réflexif (BOURDIEU, 2002).

Les premiers ajustements ont alors concerné l'objet de la recherche, que nous avons délimité à partir de multiples lectures. C'est durant la première année de thèse que nous avons constitué la plus grande partie de la bibliographie, en consultant des travaux en géographie sociale menés au début des années 2000 au sein du laboratoire EVS-RIVES (COANUS, DUCHENE, MARTINAIS, 1999B ; 2004 ; COANUS, COMBY, DUCHENE, MARTINAIS, 2010 ; DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2000 ; 2004), mais aussi auprès des riches synthèses du groupe d'intérêt scientifique (GIS) « Risques collectifs et situations de crise » animé par Claude GILBERT et Isabelle BOURDEAUX. Ces derniers séminaires, supervisés initialement par des politistes, ont été l'occasion de vifs échanges interdisciplinaires retranscrits dans une série de rapports dont la découverte a grandement profité à notre travail. Nous y avons notamment saisi l'étendue des recherches relatives aux « risques majeurs » (LATOUR, 1994 ; BORRAZ, GILBERT, JOLY, 2005). L'ensemble de ces lectures a donc servi à la stabilisation de notre recherche autour de considérations relatives à l'expertise technique, aux modalités de négociation ainsi qu'à l'information préventive, trois pistes qui composent le squelette de la présente thèse. Ce premier temps a aussi été propice à l'approfondissement de diverses notions de sociologie générale au contact des écrits de Pierre BOURDIEU (1976 ; 1979A ; 2002), de Bernard LAHIRE (2002 ; 2005), ou encore de principes généraux en épistémologie, notamment auprès de l'atelier d'« épistémologie et heuristique » du laboratoire EVS, co-animé par Isabelle LEFORT et Thierry COANUS.

A ce titre, la première année de thèse a affirmé une ouverture aux sciences humaines et sociales, entreprise dès la troisième année de formation à l'ENTPE, mais qui s'est véritablement opérée au contact des lectures précédemment citées. Ceci rejoint alors une deuxième forme d'ajustements, relative à la déconstruction progressive d'un *habitus*³² professionnel, assimilé

³² Nous rapprochons ce terme de la définition proposée par Pierre BOURDIEU dans *Esquisse d'une théorie de la pratique* (1972), en tant que « loi immanente, déposée en chaque agent par la prime éducation, qui est la condition non seulement de la concertation des pratiques mais aussi des pratiques de concertation, puisque les redressements et les ajustements consciemment opérés par les agents eux-mêmes supposent la maîtrise d'un code commun et que les entreprises de mobilisation collective ne peuvent réussir sans un minimum de concordance entre l'habitus des agents mobilisateurs [...] et les dispositions de ceux dont ils s'efforcent d'exprimer les aspirations » (p. 200).

tout au long de la formation d'ITPE. Intégré à un microcosme social, configuré par des ensembles de règles tacites et de pratiques héritées des précédentes promotions d'ingénieurs (et de leurs parcours professionnels), la distance caractéristique des approches réflexives s'est alors constituée, étape par étape. La compréhension de cette structure intériorisée et consolidée autour d'acquis théoriques partagés avec les autres agents de l'Etat s'est effectuée *via* un travail réflexif de longue haleine, corrélé à la constitution d'une posture de recherche vis-à-vis de la notion de risque. Tout en déconstruisant les dynamiques de champ propres aux étudiants ITPE, puis, aux agents-fonctionnaires du ministère de l'Ecologie et du Développement durable, nous avons diversifié les ressources à notre disposition afin de positionner notre recherche en surplomb des approches « classiques » portant sur les « risques ».

Pour cela, nous³³ avons puisé dans l'ensemble des apprentissages, obtenus au fil de la formation technique et théorique des classes préparatoires, ainsi que dans les instructions plus appliquées, acquises durant la formation d'ingénieur. Le spectre relativement vaste des enseignements en sciences humaines et sociales dispensé à l'ENTPE mais aussi de ceux prodigués au sein de l'Institut d'urbanisme de Lyon (IUL) a, par ailleurs, composé un terreau fertile pour alimenter et amender la recherche. En premier lieu, la thématique des risques a été vue essentiellement par l'intermédiaire d'approches aléas-centrées tout au long de notre cursus, avant que notre problématique de recherche nous impose la constitution d'un cadre de recherche et d'une posture différents, que nous détaillerons plus loin. Aussi, de nombreux autres acquis ont alimenté les réflexions, notamment concernant les processus de concertation et de participation du public, les enseignements propres aux systèmes d'informations géo-référencées ou bien ceux relatifs à l'outil performatif que représente la cartographie. Dans le cadre de cette thèse, nous sommes donc amené à mobiliser l'ensemble de ces savoirs³⁴.

B) *L'ingénieur ingénu*

L'existence de cet habitus technico-scientifique a cependant constitué une porte d'entrée institutionnelle à la recherche : facilitée par notre ministère d'appartenance, le statut d'ingénieur des travaux publics de l'Etat a offert une position privilégiée, attribuée d'office par un nombre

³³ L'un des artéfacts de cette formation se retrouve dans l'utilisation du pronom « nous » (au lieu du « je »), qui adopte, la plupart du temps, une valeur de connivence, mais qui sert aussi à faire référence au chercheur. Ce choix d'un « nous », plutôt que d'un « je » – malgré l'effort réflexif décrit dans cette section – résulte, dans les faits, de l'habitude d'utiliser la première personne du pluriel dans les rédactions académiques, dont il a été très difficile de s'affranchir.

³⁴ De manière quasi-mécanique, cette déconstruction et l'utilisation de principes de la sociologie, jouent alors dans l'adoption d'une nouvelle forme d'habitus (BOURDIEU, 1972), dont la reconnaissance confère *de facto* à la démarche de recherche dans la possibilité d'analyser les situations complexes, en toute connaissance des limites de l'exercice et du cadre dans lequel il est conduit.

important d'acteurs du nord-est de l'agglomération lyonnaise. Profitant d'une double casquette de « doctorant-ingénieur », souvent tacite lors des échanges avec les acteurs enquêtés – bien qu'inscrite en signature des courriels envoyés – l'enquête s'est composée de plus d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs, complétés par une expérimentation conduite sur une collectivité du département de l'Ain, entièrement enregistrée, ainsi que diverses réunions publiques ou de travail³⁵. Avec les matériaux glanés durant la phase exploratoire qu'a constitué le Master, un total de soixante-douze enregistrements³⁶ et près d'une centaine de documents et cartographies communaux relatifs à la thématique des risques ont été récoltés.

La principale technique mobilisée par la recherche a été celles de l'entretien sociologique, se rapprochant en grande partie de « l'entretien compréhensif » tel que proposé par Jean-Claude KAUFMANN (2004). Ainsi, les grilles méthodologiques préparées en amont de chaque rencontre se retrouvent rapidement supplantées par la situation, laissant davantage la possibilité aux enquêtés d'évoquer leurs points de vue. Une telle méthode, nécessairement malléable et empathique s'apparente alors à un « savoir-faire artisanal, un art discret du bricolage » (KAUFMANN, 2004, p. 7), autorisant du jeu dans les échanges. En particulier, l'un des principaux enjeux de notre démarche a été de laisser les enquêtés s'exprimer sur leur

³⁵ Cf. INDEX BIBLIOGRAPHIQUE ET SOURCES – LISTE DES ENTRETIENS ET DES ENREGISTREMENTS, p. 469-472.

³⁶ Les considérations relatives à l'anonymisation des entretiens sont assez communes dans les travaux des sciences humaines et sociales et font l'objet de nombreux débats et modes opératoires distincts (BEAUD, WEBER, 1997 [2010]) ; BELIARD, EIDELIMAN, 2008 ; WEBER, 2011). Loin d'être consensuelle, la question fait presque systématiquement l'œuvre d'un traitement singulier, en lien avec les conditions de production de la recherche – cette thèse n'y échappe pas. Ainsi, l'anonymisation des entretiens s'est justifiée à double titre. En premier lieu, il est important de préciser que l'enquête a été conduite dans un milieu où l'interconnaissance entre les acteurs est forte : chaque agent des services de l'Etat ou élu municipal dispose, en effet, d'une fonction ou d'un statut qu'il est le seul à porter et il apparaît assez aisé, pour un lecteur extérieur à la démarche – et *a fortiori* interne – d'attribuer des propos à la personne qui en est à l'origine. En second lieu, notre position particulière lors de la finalisation de cette thèse, c'est-à-dire agent au service du bassin Rhône-Méditerranée à la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, implique une certaine « prudence professionnelle » afin d'éviter tout usage détourné des propos qui sont tenus dans cette thèse. Sans anonymisation des entretiens, il serait par exemple aisé (bien que malvenu) d'attribuer à un acteur donné, des propos exclus du contexte d'entretien où ils ont été délivrés, et de leur appliquer un sceau « étatique » (que nous nous attachons d'ailleurs à déconstruire via ce mémoire), dans la mesure où ils ont été rapportés par un agent du ministère de la Transition écologique. Par ailleurs, il est important de préciser que les propos des enquêtés servent usuellement à la mise en lumière de logiques sociales et qu'ils sont mobilisés pour la production de résultats scientifiques : ainsi, malgré le fait que la rédaction d'une thèse s'apparente, dans les faits, à la construction d'un récit, il convient pour le chercheur, de ne pas détourner ce qui lui a été dit. Aussi, le choix d'une anonymisation partielle constitue une solution intermédiaire permettant à la fois, de mobiliser les extraits d'entretiens en dialogue avec l'analyse conduite dans le corps du texte, et, de ne pas trahir l'intégrité des enquêtés. L'anonymisation se fonde sur une clé relativement simple qui remplit les critères énoncés précédemment : 1) les noms et prénoms des acteurs ont été modifiés à partir des mêmes initiales, afin d'éviter tout référencement via les moteurs de recherches ; 2) Sauf cas particulier, l'identité des enquêtés ne figure pas à la suite des extraits, mais elle est remplacée par la fonction des acteurs qui s'expriment ; 3) Plusieurs extraits ont été remaniés à la marge pour ne pas laisser transparaître d'éventuelles habitudes de langages ou réactions, qui seraient *a priori* dévalorisantes (hésitations, confusions, erreurs manifestes, argot, insultes, etc.).

participation à la politique publique de gestion des risques, en interférant le moins possible avec leur manière de désigner et de mobiliser le terme risque. Capturer ces représentations, aussi fugaces qu'elles soient, nécessite néanmoins d'être équipé « d'un certain nombre de données objectives [...] indispensables si l'on veut mettre ensuite en rapport ces dernières [...] et les points de vue subjectifs exprimés par l'enquête » (BEAUD, 1996, p. 241).

A ce titre, nous avons initialement constitué, puis adopté la figure de « l'ingénieur ingénu », afin d'approcher les acteurs gestionnaires des risques dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise. Il s'agissait alors de ne pas pousser ces acteurs à taire, ou à euphémiser, la technicité entourant les notions manipulées, tout en adoptant le ton naïf de celui qui découvre. Cette dualité, pouvant être considérée comme antinomique, a toutefois été d'une certaine utilité pour faire parler les enquêtés de leur compréhension des notions propres à la prévention des risques. D'une part, les acteurs issus des services de l'Etat voyaient dans l'entretien une oreille attentive pour le partage de leurs expériences de travail en tant qu'ingénieur, technicien ou bien en tant que spécialiste, intervenant sur un sujet particulier. Ainsi, au gré des échanges, ils présentaient les contours de leurs missions, les contraintes pratiques se posant à eux ou à leurs services, mais ils abordaient aussi, de manière transversale les différentes interrogations concernant leurs missions, voire certains soucis rencontrés dans leur conduite. D'autre part, les acteurs municipaux et riverains appréciaient dans la démarche l'intérêt particulier d'un ingénieur-fonctionnaire qu'ils instituaient, par défaut, à une position de sachant, et donc d'agent à-même de répondre à leurs plaintes. Sans tout à fait être inversée, la dynamique des échanges s'est parfois renversée, les élus ou techniciens municipaux recherchant dans l'entretien des réponses à leurs interrogations techniques ou à leurs incompréhensions. La posture a aussi été propice à l'exposition de divergences notables, voire de discordes entre les services de l'Etat et les acteurs politiques locaux, et ceci, malgré quelques soupçons de la part de ces derniers d'avoir en face d'eux un « agent infiltré ».

Cependant, si les premiers mois de l'enquête ont pu profiter de cette posture particulière, celle-ci s'est rapidement révélée impraticable, rattrapée par les réseaux d'interconnaissance préexistants dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise, et plus particulièrement dans le département de l'Ain. En effet, l'enquête s'est vue confrontée à des acteurs ayant déjà entendu parlé de nos travaux et souhaitant une présentation de ceux-ci et des premiers résultats. Pour autant ceci n'a, semble-t-il, que rarement constitué une barrière : à l'inverse, ces connexions ont plutôt joué en faveur de l'exercice de recherche, ouvrant parfois les portes des municipalités les plus disposées à raconter leurs problématiques d'inondation. Certaines ont alors cherché à

offrir à l'enquêteur la vision la plus complète de la gestion des risques sur leur commune, afin d'enrichir la monographie supposée à laquelle ils associaient notre travail.

En particulier, cette véritable « infiltration » au sein du terrain d'étude a été rendue possible par le concours de Bruno LOUSTALET, doctorant au laboratoire EVS-RIVES, mais aussi maire d'une petite collectivité du nord-est de l'agglomération lyonnaise particulièrement concernée par les problématiques d'inondation du Rhône. Véritable *inside man*, il a grandement participé à associer nos travaux de recherche aux procédures en cours, en indiquant la tenue de réunions publiques d'information dans les communes voisines ; en nous invitant à participer à une expérimentation locale conduite de concert avec le CEREMA ; en forçant notre participation à un exercice de crise fictive organisée par la Préfecture de l'Ain ; et enfin, postérieurement à l'enquête, à la restitution de travaux de recherche doctorale autour du Rhône lors d'une journée de médiation organisée sur la commune de Thil³⁷.

C) Le nord-est de l'agglomération lyonnaise comme construit de recherche

Les matériaux de l'enquête se sont donc structurés, chemin faisant, s'appuyant sur une démarche entreprenante cherchant systématiquement à tirer parti des opportunités offertes par le terrain pour investiguer la gestion des risques. D'ingénieur-ingénu, nous sommes progressivement devenu le doctorant-ingénieur s'ingéniant à conduire sa démarche de recherche. Ceci a donc forcé une redéfinition *in media res* des contours du terrain, sur au moins deux niveaux.

Le premier ajustement du nord-est de l'agglomération lyonnaise est relatif à la délimitation géographique de cet espace de recherche dont les limites ont été fixées par itération. Initialement, le projet PlurisQ prévoyait un espace de travail bien plus large, s'étalant au sud jusqu'à la plaine du nord Isère et se prolongeant à l'est bien au-delà de la centrale nucléaire du Bugey. Une première réduction s'est donc opérée en limitant la recherche aux seules communes concernées par des problématiques de phénomènes physiques dangereux. Elle se justifie assez simplement par l'impossibilité d'analyser et d'échanger des modalités de gestion des risques avec des acteurs *a priori* non concernés par le sujet. En effet, la définition d'un risque et la mise en œuvre de mesures de prévention étant particulièrement réglementées³⁸, les collectivités sur lesquelles aucun risque particulier n'est identifié par les services de l'Etat s'avèrent la plupart du temps assez difficiles à mobiliser autour de ces questions. Bien

³⁷ GHOUL J., LARDAUX G., LOUSTALET B., 2019, *Pour une connaissance du fleuve Rhône ouverte à tous*, commune de Thil (01120), le 29 juin 2019.

³⁸ A ce titre, le Chapitre 2 s'intéresse à la mise en loi des problématiques d'inondation.

qu'approchées en début d'enquête, ces municipalités ont presque systématiquement éconduit notre demande. En particulier, ceci a été le cas pour les villages du nord-Isère, ainsi que pour certaines communes de la Dombes, constituant par conséquent les limites méridionales et septentrionales du terrain. A l'ouest, la Ville de Lyon s'est, quant à elle, imposée comme une barrière, au regard des logiques de peuplements et des phénomènes physiques susceptibles de s'y exercer³⁹.

La frontière orientale du nord-est de l'agglomération lyonnaise est le résultat, par défaut, de l'empirique difficulté d'approcher la centrale nucléaire de Bugey. Le site nucléaire, implanté sur la commune de Saint-Vulbas, jouxte une zone industrielle ayant servi, dans les années 1980, au redéploiement et à la relocalisation d'activités industrielles à proximité de l'agglomération lyonnaise (GIRARD, 2009). Le parc industriel de la Plaine de l'Ain apparaît donc comme particulièrement concernée par des démarches de prévention des risques technologiques, notamment autour des sites de Speichim, Siegfried et Trédi. L'enquête réalisée durant le Master et les visites préliminaires de ce secteur ont montré que la présence industrielle, en apparence importante, se retrouve localement effacée par la centrale nucléaire qui accapare, le plus souvent, l'attention des collectivités lorsqu'on essaye de les faire parler de la prévention des risques⁴⁰. Par ailleurs, les travaux menés par l'anthropologue Françoise ZONABEND sur le centre de traitement des combustibles nucléaires de la Hague (1993) et sur l'apparente difficulté d'accéder à ce type de site⁴¹ ont résonné comme des avertissements pour l'exercice de thèse, par définition limité en temps et en ressources. Bien que pratique, la limite à la seule zone industrielle de Saint-Vulbas a représenté une manière habile de concentrer les investigations autour de la prévention des « risques technologiques » et des « risques d'inondation », deux catégories d'action dont nous montrerons les nombreuses similarités dans le chapitre 2.

³⁹ Comme une grande partie du nord-est de l'agglomération lyonnaise, la ville centrale de Lyon s'avère particulièrement concernée par des problématiques d'inondations. De même, la forte présence industrielle, notamment dans le sud, notamment au niveau de la vallée de la chimie constitue un autre point commun. Ainsi, sans prétendre à une quelconque comparaison des modalités de gestion de ces problèmes d'aménagement, l'ajout de Lyon à la liste des communes étudiées, donne à voir une configuration particulière et inédite de la gestion des risques.

⁴⁰ GIRARD (2009) montre, par ailleurs, les inégalités fiscales relatives à la non-répartition de la taxe professionnelle d'EDF : seule la commune d'implantation de la centrale nucléaire a profité de la fiscalité offerte par l'exploitant, avant que cette « manne financière » ne disparaisse. La centrale nucléaire constitue en cela un autre point de focalisation des discussions.

⁴¹ Voir par exemple : GONTIER S., 2009, « Françoise ZONABEND : "A la Hague, je suis repérée..." », Article sur le site internet Téléràma, Publié le 12 octobre 2009, Lien : <https://www.telerama.fr/television/francoise-zonabend-une-ethnologue-dans-un-champ-de-radioactivite,48247.php> [Consulté le 30/06/19]. Au sujet de la difficulté, nous tenons à préciser, par ailleurs, que l'enquête s'est tenue en période marquée par un niveau « Sécurité renforcée – risque attentat » a contraint à éloigner l'enquête de certains sites, jugés trop difficiles à visiter.

Cette remarque permet, cependant, d'introduire la seconde forme d'ajustement, réalisée cette fois sur les systèmes d'acteurs à mobiliser durant l'enquête. En premier lieu, la proximité des deux catégories d'actions (parfois réunies sous l'appellation « risques majeurs ») a pour effet concret de réunir au sein d'un nombre limité de structures (DDT du Rhône, DDT de l'Ain, DREAL) l'ensemble des agents des services de l'Etat participant à l'application des textes réglementaires. L'intégration d'un réseau d'inter-(re)connaissance s'en est donc retrouvée simplifiée, d'autant que les agents alors en poste l'étaient depuis plusieurs années au moment de l'enquête. Mais focaliser l'analyse sur les seuls services de l'Etat est rapidement apparu comme insuffisant pour la démarche de déconstruction entreprise, notamment au regard des nombreuses obligations réglementaires confiées aux maires. Ainsi, face à ce terrain institutionnel, un second niveau d'investigation a été sélectionné, porté cette fois sur une gestion et une application locale des principes de la prévention des risques. Pour ce faire, nous avons approché l'ensemble des collectivités du nord-est de l'agglomération lyonnaise, en essayant de rencontrer, à chaque fois, les élus ou les techniciens responsables de la prévention des risques. Cette action locale s'est toutefois limitée aux acteurs municipaux, sans descendre aux éventuels riverains participant (ou non) à la démarche. Une telle décision revêt par définition un caractère pratique, notamment au regard de l'étendue de l'enveloppe considérée, mais se double aussi d'une volonté d'observer au plus près la construction de la notion de risque, comme nous le présenterons plus loin. Ainsi, écarter d'office les riverains revient à étudier en priorité les acteurs responsables, au sens réglementaire du terme mais aussi sur le plan pratique, de la prévention des risques.

L'ensemble ainsi délimité représente un espace relativement vaste, en apparence, doté de gouvernances éclatées, et construit autour de dynamiques socio-économiques périurbaines, inscrites sur la longue durée.

3) Une posture de recherche peu commune

Ces deux niveaux d'ajustements ont permis la stabilisation des terrains de la recherche. Mais cette dernière a nécessité l'adoption d'une posture particulière, notamment vis-à-vis de la notion de risque appliquée au domaine de l'aménagement.

A) La notion de risque comme objet de recherche

Dans la conclusion de l'ouvrage collectif *Risques et Territoires* (COANUS, COMBY, DUCHENE, MARTINAIS, 2010, p. 427-443), Thierry COANUS identifie quatre postures de référence utilisées pour qualifier la notion de « *risque* ». La première posture, dite *objectiviste* (ou *naturaliste*), invite à concevoir le « *risque* » comme un produit quasi-mathématique entre

deux dimensions évaluées séparément. D'une part, la dimension « *aléa* » dont l'expression sous la forme d'une probabilité d'occurrence découle d'une réduction physico-mathématique d'un phénomène physique ; de l'autre, la « *vulnérabilité* » d'un espace au regard de ce même phénomène, représentée la plupart du temps par des surfaces d'« enjeux »⁴². Cette posture est la plus répandue et elle se trouve généralement adoptée par les gestionnaires du risque, par les sciences de la vie ou encore par celles de l'ingénierie. Une telle définition s'avère à l'origine d'une dichotomie structurante pour la politique de prévention des risques en France : elle place d'un côté les risques dits « *objectifs* » (ou réels) puisque résultants d'expertises scientifico-techniques et, de l'autre, ceux considérés « *subjectifs* » (ou perçus) car issus des représentations ou des *perceptions* qu'en ont les populations.

La deuxième posture, dite *culturaliste*, emploie une définition du risque similaire à l'approche *objectiviste*, mais ses partisans se focalisent principalement sur les mécanismes d'appropriation et de compréhension des *risques* que développe le public – lui-même entendu de manière large, comme l'ensemble des acteurs non dotés de compétences réglementaires ou scientifiques. Ce faisant, elle revient à supposer de l'existence de composantes *naturelles et/ou objective* pour le risque tout en considérant « *qu'elles sont subordonnées aux impératifs culturels qui déterminent sinon toujours le contenu, au moins la forme et la structure des activités* » (CAILLE, CHANIAL, VANDENBERGHE, 2001, p. 8). Cette posture s'avère en partie dévolue aux *sciences humaines et sociales* auxquelles les gestionnaires demandent d'expliquer les dissonances qu'ils identifient entre leurs décisions et la manière dont le public les reçoit⁴³.

Actuellement, elle s'avère assez répandue en France, par exemple, auprès des sciences politiques : celles-ci se constituent généralement autour des situations de controverses liées à l'identification d'un *risque*. Ce type d'analyse est d'ailleurs progressivement devenu une modalité d'étude privilégiée pour saisir les mobilisations sociales en jeu lors de conflits, pour comprendre la constitution de problèmes publics à partir de l'insatisfaction du public, ou encore dans le but de saisir les logiques de mises sur agenda des pouvoirs publics en réponse à l'incertitude qui entoure un événement (GUERRIN, 2014). En outre, bien que les controverses soient usuellement interprétées par ces derniers comme des embûches à surmonter, les travaux qui s'y intéressent montrent qu'elles peuvent aussi être source de nouvelles solutions fondées sur une interprétation de la réglementation (LASCOUMES, 1995), sur une actualisation de celle-

⁴² Nous n'abordons pas ici les polysémies des termes « *aléa* », « *enjeu* » et « *vulnérabilité* » qui sont respectivement traitées aux pages p. 153- 159, p. 230-234 et p. 234-237 de la présente thèse.

⁴³ Historiquement, cette posture a été initiée au sein de la psychologie anglo-saxonne, donnant, plus tard, naissance au paradigme psychométrique (HERMAND, CHAUVIN, 2008 ; SLOVIC, 1987 ; SLOVIC and *alii.*, 1989).

ci (FRERE et *alii.*, 2017), ou même conduire à l'émergence de « biens communs » (LASCOUMES, LE BOURHIS, 1998). Pour l'étude des controverses, ce n'est donc pas tant *ce qui fait risque* qui semble important, mais davantage la manière dont, au cours des échanges servant à le définir, les parties prenantes font émerger, ou non de nouvelles problématiques et forcent à l'apparition de nouveaux questionnements et solutions (GILBERT, CAILLE, LEMIEUX, 1998 ; GILBERT, HENRY, BOURDEAUX, 2009).

B) L'approche constructiviste pour saisir la production des risques.

La troisième posture, dite *constructiviste*, revient à considérer un « risque » comme le produit des jeux d'acteurs⁴⁴ s'exprimant sur un espace social donné : « dans cette optique, le risque est décrit, analysé et éventuellement traité par des individus (scientifiques, fonctionnaires, élus...) et des institutions (organismes de recherche, administrations, agences sanitaires, entreprises...) dont l'agencement, pour partie contingent, donne au "problème" sa forme et en partie son destin. Le risque est donc "construit" dans la mesure où sa forme *hic et nunc* aurait pu, en d'autres lieux et d'autres temps, s'avérer différente » (COANUS, 2010, p. 433). C'est la posture adoptée dans ce travail de thèse.

Contrairement aux approches physico-chimiques, celle-ci considère donc le « risque » comme une représentation sociale. Il devient « le produit d'une activité mentale, individuelle et

⁴⁴ Sauf mention contraire et explicite, dans cette thèse, nous aurons principalement recours au terme « acteur » pour faire référence aux individus et à leurs regroupements intervenant sur un espace donné, occupant un « rôle » et disposant d'un « statut social » (PASSERON, 2001, LUSSAULT, 2013B). Ainsi, l'acteur est celui qui « reçoit le sens de sa conduite de la société où il vit, où il a été socialisé, où il occupe des statuts qui le placent dans des rôles par rapport à d'autres acteurs » (TOURAINÉ, 2006, p. 6). Le choix de ce terme, à la place des notions d'« actant » ou d'« agent » s'explique, en partie, par une volonté de saisir au plus près les interactions sociales à l'œuvre dans le cadre de négociations et des discussions à propos de *ce qui fait risque*. A ce titre, le terme « actant » proposé, notamment, par la sociologie de la traduction (LATOUR, 1991), implique une approche symétrique accordant, dans une situation donnée, autant d'importance aux acteurs « humains » que ceux « non-humains ». Cette particularité, bien que permissive pour l'analyse de certaines controverses techniques – pour lesquelles il devient alors possible de qualifier des entités *a priori* « non-humaines » (voire de leur prêter des compétences d'action) – s'avère, en partie, déconnectée des réalités sociales extérieures au cas d'étude, puisqu'« un actant advient à l'existence sociale, en raison d'un contexte qui l'impose : il est donc toujours circonstanciel » (LUSSAULT, 2013A, p. 51). Une telle proposition ne paraît donc pas adaptée à notre objectif de mettre en lumière les stratégies de légitimation à l'œuvre dans le cadre de la définition de *ce qui fait risque*, dans la mesure où celles-ci s'appuient aussi sur des relations de domination et de cadrage préexistants généralement aux négociations. Pour sa part, le terme « agent » fait référence à un individu dont les actions sont dictées par « des stratégies extérieures, explicites ou implicites, qui dominent et organisent ses dispositions ou *habitus* » (LEVY, 2013A, p. 59). Cette approche, en partie issue de la sociologie bourdieusienne (BOURDIEU, 1979A) revient à considérer les individus agissants comme des instruments, chargés de mettre en application des décisions qui leur sont imposées. Là encore, l'approche semble contradictoire avec la proposition de recherche, dans la mesure où celle-ci vise justement à investiguer l'existence de telles relations. Utiliser le terme « agent » reviendrait, d'une certaine manière, à renverser le processus de démonstration de cette thèse. Pour autant, précisons que nous utilisons le terme « agent » au sein de ce mémoire, notamment, pour désigner les individus occupant une fonction, ou un poste, au sein d'une administration, dans la mesure où ce qualificatif traduit particulièrement bien l'idée selon laquelle, ils se trouvent chargés de l'application de directives et de grandes tâches, souvent indépendantes de leur volonté.

collective, qui vise à anticiper un futur plus ou moins proche par une opération de projection » (COANUS, DUCHENE, MARTINAIS, 2004 p. 20). Les représentations, pratiques et jeux d'acteurs de l'ensemble des protagonistes en présence concourent alors à la construction individuelle, comme collective, de *ce qui fait risque*⁴⁵ : sa définition s'avère, par conséquent, annexée aux dynamiques socio-territoriales à l'œuvre sur un espace donné. Selon cette approche, un risque n'existe donc pas « indépendamment du contexte urbain, social, politique et historique dans lequel il est socialement construit » (GHOUL, COANUS, LEFORT, 2018).

Cette posture s'inspire en partie du courant *constructiviste*, communément attribuée aux sociologues Peter L. BERGER et Thomas LUCKMANN dans leur ouvrage fondateur *The Social Construction of Reality* (1966[1992]). Ils y formulent notamment les grands principes d'un constructivisme social attribuant à la réalité un caractère relatif : loin d'être donnée, celle-ci relève davantage de constructions socio-historiques et doit, à ce titre, être saisie comme telle. Ce genre de posture a essaimé à travers l'ensemble des disciplines des sciences sociales, principalement en raison d'une double tension : celle « du refus d'une réalité sociale naturalisée en un état de chose immuable [...], et par une volonté de rupture avec des épistémologies antérieures des sciences humaines » (ORAIN, 2007).

Pour la géographie francophone, en particulier, les approches constructivistes se structurent réellement durant le dernier quart du XX^{ème} siècle autour de nouvelles grilles d'analyse que sont les jeux d'acteurs, la construction sociale des territoires ou encore la négociation des représentations urbaines, principalement issues de la géographie (*Ibid*). Ainsi, lorsque la géographie sociale s'approprie l'approche constructiviste pour étudier le sujet des risques, elle le fait autour de considérations similaires : l'analyse porte, par exemple, sur les processus de négociation encadrant l'élaboration de documents d'urbanisme (MARTINAIS, 2007 ; GRALEPOIS, 2012 ; MOULIN, DEROUBAIX, HUBERT, 2014), sur le lien entre les notions de « risque » et de « territoire » (NOVEMBER, 2002 ; GALLAND, MARTINAIS, 2009 ; RODE, 2009 ; REGHEZZA-ZITT, 2015), sur les controverses et conflits d'aménagement qui entourent la gestion

⁴⁵ Le recours à cette appellation permet de souligner le caractère arbitraire de la définition d'un risque : l'identification d'un « risque » passe en effet par une succession de discussions, d'échanges et d'accords avant qu'une décision ne soit prise par un acteur représentant de l'Etat. Ainsi, il ne s'agit pas d'un simple produit mathématique comme le suggèrent généralement la réglementation ou les documents méthodologiques, mais bien d'un mélange plus complexe que les gestionnaires et les parties prenantes configurent pour répondre au mieux aux attentes et exigences de chacun. Parler de « ce qui fait risque » affirme notre posture *constructiviste* dans la mesure où l'expression implique l'impossibilité *a priori* de définir un « risque » indépendamment d'un contexte particulier ainsi que des enjeux que projettent les acteurs en présence. En cela, son utilisation ne présuppose pas d'une définition ou d'une méthode unique pour définir un « risque », mais revient plutôt à chercher son expression dans les jeux d'acteurs en présence. L'utilisation de cette appellation dans la suite de la rédaction est signifiée par l'emploi de l'italique.

des risques (MARTINAIS, 2015 ; NOVEMBER, PENELAS, VIOT, 2008), sur les différences de représentations des « risques » par les acteurs en présence (DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2004 ; BLESIIUS, 2013), etc.

Il convient, toutefois de distinguer l'approche *constructiviste*, d'une quatrième posture, dite *constructiviste radicale*, dont les fondements reposent en partie sur le principe de symétrie tel que développé au sein de la théorie de l'acteur réseau (LATOURE, 1991). Elle revient à voir dans la définition d'un « risque » une conception située de la science, de la technique et de leurs philosophies respectives. Pour les tenants de cette approche, l'ensemble des couples conduisant à la conception d'un « risque » – parmi lesquels ceux de « *scientifique/politique* » ou de « *nature/société* » – doivent être mis à bas, en dépit du rôle structurant qu'ils peuvent avoir pour l'analyse. *Ce qui fait risque* est donc à chercher dans la trajectoire des objets : « si l'on considère non pas des essences, mais des trajectoires, la notion de risque devient un *understatement*. Autrement dit, le risque – et la notion de risque prend une dimension métaphysique – devient la caractéristique normale d'une trajectoire » (LATOURE, 1994, p.11)⁴⁶.

Cette quatrième posture invite, par conséquent, à comprendre la notion par le truchement des outils de la sociologie de la traduction (CALLON, 1986 ; 2006) : les arbitrages et négociations qui conduisent à l'identification d'un risque font alors partie intégrante de la « trajectoire des objets » – d'une chaîne de traductions – pour laquelle chacun des acteurs-traducteurs amène son lot de nouvelles inscriptions, entraînant alors l'évolution de *ce qui fait risque*. Toutefois, le principe de symétrie empêche *a priori* d'interpréter les inscriptions en termes de jeux d'acteurs ou de rapports de domination. En effet, bien que la sociologie de la traduction représente un outil permissif pour comprendre la constitution d'énoncés scientifiques ou d'artefacts techniques (LATOURE, WOOLGAR, 1979 [1996]), elle semble beaucoup moins performante pour afficher les conditions physiques et sociales à l'œuvre au cours des négociations. C'est, notamment, la critique que formule Pierre BOURDIEU à l'encontre de ce courant sociologique en soulignant l'effet de « *déréalisation* » qu'il peut produire : « en disant que les faits sont artificiels au sens de fabriqués, LATOURE et WOOLGAR laissent entendre qu'ils sont fictifs, pas objectifs, pas authentiques » (2002, p. 56-57)⁴⁷.

⁴⁶ Aussi cité dans COANUS (2010, p. 434).

⁴⁷ Cependant, nous modérerons ces propos dans le fil de la démonstration : comme nous l'évoquerons dans la deuxième partie de cette thèse, en s'appuyant sur les inscriptions successives et empiriques auxquelles participent les acteurs-experts, la sociologie de la traduction permet la compréhension de situations d'expertise complexes et itératives. Nous l'utiliserons notamment pour analyser, étape par étape, la constitution d'énoncés scientifico-techniques vers lesquels les experts et les commanditaires tentent de faire converger l'ensemble des parties prenantes. A ce titre, bien qu'il apparaisse discutable d'éclipser d'office l'expression de rapports de domination,

C) Pourquoi déconstruire une notion ?

Pour qualifier un « risque », la majorité des approches se fonde sur des conceptions de type *naturaliste*, ou *objectivistes*, dont la configuration a tendance à réifier les risques, en tant que données matérielles et quantifiables d'un phénomène physique. De telles postures sont fréquentes et s'élargissent aussi à une partie des sciences humaines et sociales (géographie, économie, psychologie, sciences politiques, etc.). Ces approches et le poids relatif qu'elles peuvent représenter dans l'analyse et la détermination politique de *ce qui fait risque* ont, par conséquent, tendance à imposer une définition générale à la notion de risque. Elles laissent notamment paraître comme objective une conception, qui dans les faits résulte plutôt d'une *objectivation scientifique*, adossée à une théorie, des questionnements, une méthodologie, des observations, etc.

Ainsi, de manière conventionnelle, nous proposons d'utiliser le terme « objectivation » pour désigner le processus de réification d'un construit social (mais aussi scientifique) en un élément supposément objectif, universel et indépendant des conditions culturelles, sociales, historiques, scientifiques ou politiques dans lequel il a été produit. **Ceci revient alors à considérer l'objet en question, non comme la résultante d'échanges et de conventions entre acteurs, mais comme un objet à part entière, quasi matériel et existant indépendamment de tout contexte.** En cela, le processus d'objectivation participe à un effacement des subjectivités et arbitrages ayant conduit à l'élaboration de l'objet. Les méthodes permettant l'objectivation sont multiples et sont au cœur de l'analyse de la présente thèse : elles peuvent aussi bien correspondre à des processus rhétoriques, argumentatifs, scientifiques, logiques ou issus de l'expression d'une domination sociale – induisant par exemple une relation hiérarchique entre plusieurs acteurs⁴⁸.

Dans notre perspective *constructiviste* (COANUS, 2010 ; CAILLE, CHANIAL, VANDENBERGHE, 2001), nous proposons donc d'analyser la manière dont l'objet « *risque* » est saisi par les acteurs gestionnaires du nord-est de l'agglomération lyonnaise et la façon dont ceux-ci contribuent à son objectivation. Notre démarche vise alors à comprendre la notion et sa formulation au travers des activités sociales coordonnées, ou non, de construction et

ou bien encore celle de positions d'acteurs socialement situés, nous faisons le choix de les placer de côté pour l'analyse que nous y conduisons. Cf. p. 138-143 et p. 197-200.

⁴⁸ Il convient toutefois de différencier clairement l'objectivation, comme processus de réification d'une réalité, de l'objectivation *scientifique* à laquelle des sociologues comme Pierre BOURDIEU invitent (2002, 2003). Ainsi, les deux termes font appel à deux mécaniques différentes et des postures distinctes, dans la mesure où la seconde correspond à une analyse réflexive des conditions de production et de conduite d'une recherche, c'est-à-dire à « l'objectivation du sujet de l'objectivation, du sujet analysant, bref, du chercheur lui-même » (BOURDIEU, 2003, p. 43).

d'objectivation de la notion de risque. Dit autrement : **comment ce qui fait risque est-il construit par les différents acteurs institutionnels en charge de sa gestion ?**

Mais avant d'initier ce travail de déconstruction, il convient d'abord d'en expliciter l'intérêt. En effet, sans annonce de ce but, il pourrait être reproché à une telle démarche une certaine stérilité, la déconstruction ne se suffisant généralement pas à elle-même. Elle entre, au contraire, dans un processus de compréhension plus large des phénomènes associés. Comme l'indique le sociologue Bernard LAHIRE, l'objectif initial porté par la déconstruction des phénomènes sociaux a historiquement servi dans de nombreux cas à la « dé-naturalisation et la dés-éternisation de certains faits sociaux (le marché économique, les différences homme/femme, les rapports de domination, la famille, les divers “problèmes sociaux”) en rappelant leur genèse et leur possible transformation historique » (2005, p. 94). Pour la notion de risque, notre analyse se structure de prime abord autour d'un refus de sa naturalisation, comme produit d'« aléas » et d'« enjeux », conception usuellement portée dans le cadre des politiques de prévention. Ainsi, la déconstruction des conditions de production et d'objectivation de la notion contribue alors à la désessentialisation des approches aléa-centrées employées par les gestionnaires (COANUS, 2010). Mais elle ne se limite pas à cette seule entrée et s'avère surtout motivée par l'éclairage de situations territoriales complexes et incertaines (GILBERT, BOURDEAUX, 1997), faisant souvent intervenir une multitude d'acteurs configurés autour d'enjeux et de thématiques variables (GILBERT, CAILLE, LEMIEUX, 1998). Il s'agit alors de comprendre comment des phénomènes physiques potentiels sont représentés par les acteurs situés, avant d'être constitués socialement en tant que préoccupations (ou à l'inverse, pourquoi elles ne le sont pas) donnant ensuite lieu à des politiques publiques de prévention (RODE, 2009).

Face aux nombreuses approches et à la polysémie du terme *risque*, un autre enjeu se profile alors : déconstruire la position respective des groupes d'acteurs par rapport à la saisie de l'objet informe sur la façon dont se configurent les rapports de force dans une situation donnée. Ceci permet alors d'éclairer de potentielles situations de blocage relatives à l'identification de *ce qui fait risque*, pour laquelle la « vérité » n'existe pas, mais s'avère plutôt détenue par la configuration des acteurs.

Par ailleurs, dans *L'Esprit sociologique* (2005) Bernard LAHIRE dresse diverses recommandations à suivre pour mener une analyse constructiviste. Il invite d'abord à se prémunir contre un constructivisme sans véritable objectif problématique, considéré peu fertile, comme pourrait, par exemple, l'être un constructivisme radical, quasi ontologique, dont les questionnements porteraient sur « l'existence du réel tant que nous ne l'avons pas – à tout le

moins – imaginé » (CAILLE, CHANIAL, VANDENBERGHE, 2001, p. 9). Second point essentiel sur lequel insiste LAHIRE : la déconstruction ne constitue en rien une critique des représentations qu'elle analyse, ni ne prétend à une quelconque hiérarchisation des savoirs. Il s'agit alors « d'instruments de connaissance sociologique qui permettent de rendre raison à des conduites sociales sans pour autant les disqualifier » (LAHIRE, 2002). Ce positionnement rend alors possible l'intégration des travaux issus des sciences expérimentales dans la démarche d'analyse, puisqu'ils sont eux-mêmes le fruit d'une production sociale.

Les régimes d'objectivation : des outils pour suivre les modalités d'objectivation de ce qui fait risque

Il est donc possible de considérer la circulation de la notion parmi les acteurs en charge de sa gestion : comment ceux-ci échangent-ils autour de la notion et comment cette dernière se retrouve-t-elle modifiée en retour ? L'analyse conduite dans cette thèse porte alors sur la manière dont l'objet « risque » est saisi par les acteurs gestionnaires présents dans le nord-est de l'agglomération, puis la façon dont il se trouve ensuite utilisé en tant que notion, ou en tant que catégorie d'action opérationnelle dans la prévention des risques. Nous proposons donc d'analyser les systèmes de validation des construits, en introduisant l'expression « régime d'objectivation ». Le terme « régime » adopte ici un sens proche de celui que lui donne l'historien François HARTOG (2003) et correspond donc à un outil heuristique permettant de « faire surgir un peu plus d'intelligibilité, sans se méprendre sur le statut de cet instrument. Il est bien un artefact – construit avec le plus de rigueur possible certes, afin qu'il ne soit pas une passoire qui ne retienne rien – mais il n'est pas là dans les choses, ou tout armé dans la tête des gens » (DELACROIX, DOSSE, GARCIA, 2009, p. 141). Par ailleurs, il suggère l'existence d'une pluralité d'agencements (des acteurs, des discours, des notions, etc.) permettant de procéder à l'objectivation⁴⁹.

De manière conventionnelle, nous posons qu'un *régime d'objectivation désigne l'ensemble des modalités socio-historiques qui conduisent à l'objectivation d'une notion*. L'outil d'analyse intègre alors l'ensemble des relations et jeux entre acteurs, ainsi que leurs actions, isolées comme collectives, contribuant à la réification d'un produit social en une « réalité » supposée objective. Ses limites sont définies par un mandat ou une orientation générale sur lesquels s'entend l'ensemble des acteurs qui y participent, qui peuvent se matérialiser sous la forme d'une procédure ou de règles particulières, plus ou moins tacites. Les

⁴⁹ Cette perspective s'oppose, par exemple, à une approche aléa-centrée des risques, qui conduit à ne considérer le problème qu'à travers le prisme de la rationalité technicité.

contours d'un régime d'objectivation se veulent cependant évolutifs et dynamiques, un même acteur pouvant à la fois être à l'origine de l'objectivation ou bien récepteur de celle-ci. En cela, le régime d'objectivation sert à analyser le processus d'objectivation au sein des groupes d'acteur partageant un même but et se réunissant en instances de négociation, à l'intérieur desquelles s'échangent les points de vue et arguments afin d'aboutir sur un accord pour un problème donné. Ainsi, les *régimes d'objectivation* peuvent être apparentés à des canaux pas tout à fait indépendants, au sein desquels sont énoncées, se confrontent puis se stabilisent différentes acceptions de *ce qui fait risque* avec la finalité d'en faire une notion objective et opérationnelle.

La déconstruction de l'objet « risque » s'opère donc via l'analyse de canaux distincts dont nous faisons ici l'hypothèse de l'existence et que nous nous attachons à identifier et caractériser dans le chapitre suivant.

Ainsi, si ce premier chapitre expose les principaux éléments méthodologiques qui ont servi au chercheur à « penser la notion de risque dans le domaine de l'aménagement » – et donc par extension à « l'objectivation du sujet de l'objectivation, du sujet analysant, [...], du chercheur lui-même » (BOURDIEU, 2003, p. 43) – il constitue aussi une amorce à la seconde acception de l'expression, correspondant, cette fois, aux modalités de définition et de caractérisation de la notion de risque à l'intérieur des politiques publiques d'aménagement. Le point de départ de ce premier travail de déconstruction est réglementaire, dans la mesure où celui-ci se focalise sur la progressive « mise en loi » du terme risque et des idées qu'il cherche à traduire.

L'approche législative vise alors à retracer les principales évolutions de la notion de risque, afin de mieux en saisir les sens qui lui ont été donnés et ceux qui peuvent actuellement être employés dans le domaine de l'aménagement. Considérée sur le long terme, elle sert aussi une distanciation diachronique par rapport aux connotations contemporaines et permet, en retour, une compréhension des usages actuels de la notion. **Quelles sont les principales constantes et les variations successives dans l'appréhension de *ce qui fait risque* par les acteurs gestionnaires et comment ces conceptions conduisent-elles à la consolidation de plusieurs régimes d'objectivation de la notion ?** Pour chacun des régimes d'objectivation mis en évidence, nous nous attacherons dans la suite de cette thèse, à déterminer les principales règles et ambitions portées par les groupes d'acteurs participant à l'objectivation, ainsi que les effets sur la caractérisation de *ce qui fait risque*.

L'ensemble représente donc une réflexion globale portée sur la production de la catégorie d'action « risque » et sur sa mise en œuvre dans le contexte particulier du nord-est de l'agglomération lyonnaise ces trente dernières années.

Chapitre 2 – La cartographie, l'aménagement et l'information : le triptyque de la prévention des risques

Le travail qui a alimenté ce chapitre 2 s'appuie sur un corpus bien documenté, facilement exploitable et qui court depuis le XVIII^{ème} siècle jusqu'à nos jours. L'analyse s'est orientée vers les textes de loi ayant réglementé l'aménagement face à des phénomènes physiques potentiels – associés aujourd'hui à la catégorie d'action publique risque – ainsi que sur certaines productions parallèles ayant encadré leur application (circulaires, guides méthodologiques, etc.). Pour ce faire, nous avons donc sélectionné deux voies parallèles : la première correspondant à la réglementation industrielle et la seconde à la lutte contre les inondations. Toutes deux évoluent effectivement depuis le XVIII^{ème} siècle, pour se croiser au sein de la loi BACHELOT en 2003, avant de continuer chacune de manière différenciée. Le choix de deux législations croisées, plutôt qu'une seule, sert la mise en résonance des questionnements relatifs à chacun de ces champs d'action et donne à voir leurs inspirations mutuelles. Cette analyse se justifie aussi par la relative importance de ces deux catégories de phénomènes physiques, tant historiquement, qu'au regard de l'actualité.

D'un point de vue méthodologique, la construction du corpus s'est effectuée par le regroupement de l'ensemble des textes réglementaires propres à ces deux catégories, ainsi que les différentes circulaires et notes techniques ayant servi à leur mise en œuvre, lorsque celles-ci étaient facilement accessibles⁵⁰. Une fois l'ensemble réuni, nous avons alors réalisé une analyse des textes de lois afin de « restituer ce que veut dire le droit pour celui qui l'a produit (le législateur, par exemple) ou celui qui l'interprète (le juge, par exemple). L'interprétation montre la logique des dispositions juridiques, et comment elles sont susceptibles de s'appliquer aux événements [...]. Elle repose sur l'hypothèse qu'il existe toujours un écart entre la formulation textuelle du droit et l'interprétation contingente qui est susceptible d'en être faite par les différents acteurs, professionnels du droit ou non ». (SANTOINE, DESROCHE, GARCIER, 2020, p. 233). Notons, enfin, que ce travail n'aspire nullement à une évaluation des législations étudiées mais vise essentiellement à analyser l'émergence de faisceaux de questionnements ainsi que leur ajout itératif à la façon de conceptualiser la notion de risque.

1) Mise en loi et scientification en faveur de la généralisation d'une notion

L'industrialisation massive du XIX^{ème} siècle sous toutes ses formes (développement du chemin de fer, du transport maritime, de l'exploitation des mines, de l'utilisation et du stockage

⁵⁰ Notamment lorsqu'elles étaient enregistrées sur le site Internet Légifrance ou bien sur des bases de données spécifiques comme par exemple la base Aida structurée autour de la prévention des risques et de la protection de l'environnement.

d'explosif, etc.) est source de nombreux accidents, souvent dévastateurs, parmi lesquels l'explosion de la Poudrerie de Grenelle en 1794, régulièrement proposé comme précurseur du décret impérial de 1810 « relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode ».

A) La pérennisation des installations industrielles en ville

L'historien Thomas LE ROUX invite cependant à la prudence vis-à-vis des connexions rapides généralement établies dans les littératures techniques et scientifiques entre cet accident industriel et le décret impérial et les attribue à une « lecture [...] contemporaine et (qui) semble avoir été renforcée par la séquence AZF 2001-PPRT 2003 » (2011A, p. 40). Selon lui, cette législation trouverait naissance en réponse aux nuisances accrues qu'imposent alors les industries aux populations riveraines. Les théories médicales en cours au XVIII^{ème} font, en effet, des *circumfusa* (« les choses environnantes »⁵¹) des préoccupations au cœur du développement des sociétés. En cela, les nuisances et pollutions que génère l'industrie menacent son développement et son installation en milieu urbain, imposant un contrôle, alors réalisé par la police de l'Ancien Régime. Celle-ci dispose en retour d'un rôle sanitaire central : « les règlements qu'elle promulgue, la surveillance qu'elle exerce et les pénalités qu'elle impose façonnent l'urbain et les manières d'habiter la ville » (FREZZOZ, 2011, p.17). Ainsi, ce qui se joue via le décret de 1810, ce n'est pas tant la protection de la population urbaine, que la pérennisation des installations industrielles et de leurs externalités en ville (FREZZOZ, 2011 ; FREZZOZ, PESTRE, 2013 ; LE ROUX, 2011B). Jean-Baptiste FREZZOZ (2011) l'interprète comme « une libéralisation de l'environnement », puisque ce texte permet aux industries de proposer des compensations financières en échange des nuisances qu'elles produisent.

Au cours du XIX^{ème} siècle et jusqu'au début du XX^{ème}, de nombreuses innovations allant dans le sens du développement de l'industrie voient le jour : il s'agit d'avancées techniques (installation de gazomètres dans les usines, nouveaux produits chimiques, etc.), de nouvelles législations (loi de 1898 qui rend obligatoires les mutuelles des travailleurs, règlements encadrant l'utilisation de nouveaux produits, etc.), voire de changements organisationnels (mise en place de comités chargés de surveiller l'effet des nouveaux produits sur la santé, généralisation du modèle assurantiel, etc.). Ces mesures entérinent le système assurantiel dans

⁵¹ *Circumfusa* désigne « le nom qu'en hygiène on donne à une classe des choses qui font la matière de l'hygiène, comprenant l'atmosphère, les climats, les habitations, en un mot tout ce qui » définition proposée par le *Dictionnaire de la langue française*, d'Emile LITRE (1846). Cf. <https://www.littre.org/definition/circumfusa> [Consulté le 20/02/19]. Plutôt qu'une traduction littérale étymologique par « les choses qui entourent », Jean-Baptiste FREZZOZ propose l'appellation « les choses environnantes » (2011).

le milieu industriel et œuvrent, en conséquence, à la protection de l'exploitation industrielle en ville. A ce titre, la responsabilité de potentiels accidents est, bien souvent, reportée sur les mauvaises pratiques des salariés et travailleurs et non sur les dirigeants de l'usine. Mais si les accidents que génère l'industrie se multiplient et causent toujours plus de victimes (THEYS, 1987, p. 6-11), les interrogations relatives à ces dangers s'avèrent, quant à elles, éclipsées derrière des considérations technicistes : « on compte alors sur le progrès technique pour sortir, plus tard, des problèmes qu'on rencontre et dont on sait qu'ils sont réels – des pratiques et attitudes dont nous ne sommes pas sortis » (FRESCOZ, PESTRE, 2013, p. 36).

La loi de 1898 va dans le même sens en clarifiant la responsabilité des accidents dont les salariés de l'industrie sont victimes : par son intermédiaire, les « risques professionnels »⁵² deviennent alors des éléments indissociables du monde du travail. Plus largement, l'introduction de ceux-ci redéfinit les manières « pour les hommes de s'identifier, de gérer la causalité de leurs conduites, de penser leurs rapports, leurs conflits et leurs collaborations, de définir leurs obligations mutuelles » (EWALD, 1986, p. 26). Le nouvel outil politique qu'est le « risque professionnel » permet *in fine* une gestion plus large et opératoire de situations diverses contenant une part d'incertitude. Il s'agit du « droit à payer pour que le progrès industriel puisse continuer son essor » (FRESCOZ, PESTRE, 2011, p. 34) et pour que ses conséquences économiques soient maîtrisables⁵³.

B) Les villes à l'abri des inondations via l'aménagement fluvial

Dans un tout autre domaine, les crues répétées qui surviennent dans la décennie 1830-1840, en France conduisent à une prise de conscience généralisée de la nécessaire prévention des inondations. Les crues des mois de mai et juin 1856 affectent une grande partie des bassins versants français et s'avèrent particulièrement dévastatrices (CŒUR, 2004 ; COMBE, 2007 ; MARTIN, 2006). Elles sont les témoins de « l'inadaptation des options techniques (digues insubmersibles) et surtout [du] manque de coordination des actions préventives à l'échelle des bassins versants » (CŒUR, 2004, p. 73). Jusqu'alors, la science de l'hydrométrie existe, mais elle se cantonne généralement à l'étude de petits cours d'eaux et, bien que l'intérêt des ingénieurs pour les ouvrages de protection vis-à-vis des crues soit croissant, il faut attendre la

⁵² Si de nombreux auteurs font état de l'apparition des « risques professionnels » au sein de la loi du 9 avril 1898 « sur les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail » (EWALD, 1986 ; DODIER, 1986 ; FRESCOZ, PESTRE, 2013), la notion n'apparaît pas telle qu'elle dans le corps du texte. La seule référence au terme « risque » se situe à l'article 7 : « Cette action contre les tiers responsables pourra même être exercée par le chef d'entreprise à ses risques et périls, au lieu et place de la victime ou de ses ayants droit ». Cette locution est proche de celle utilisée dans les accords commerciaux en cours durant le Moyen-Âge (voir PIRON, 2004).

⁵³ Signalons comme référence complémentaire une note de lecture de Nicolas DODIER (1986) dont la lecture a permis une compréhension plus synthétique de l'ouvrage de F. EWALD.

loi du 28 mai 1856, « relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations »⁵⁴ pour que se cristallisent ces compétences scientifiques et techniques éclatées (*Ibid.*, p. 76).

Composée d'une dizaine d'articles, la loi paraît sommaire : elle rend obligatoire la tenue de travaux, en précise la répartition des dépenses entre acteurs concernés, indique les éléments de procédure (enquête, décret, etc.), informe des pénalités en cas d'infractions et encadre les budgets nationaux alloués aux travaux sur l'année 1858. En particulier, l'article 6 contient deux éléments notables. Le premier correspond à la définition donnée aux surfaces submersibles, qui y sont caractérisées comme toutes « surfaces qui seraient atteintes par les eaux si les levées (digues) venaient à être rompues ou supprimées ». Une telle caractérisation suggère le recours à une estimation *a priori* de l'effet d'une rupture de digue sur les espaces protégés. Cette évaluation, elle est généralement laissée aux ingénieurs d'Etat des Ponts-et-Chaussées⁵⁵ qui sont alors chargés d'encadrer les travaux de protection des villes par rapport aux cours d'eau (CŒUR, 2004).

Le second point remarquable de cet article réside dans l'instauration de « plans tenus à la disposition des intéressés » censés représenter les surfaces submersibles. Il s'agit là de la première mention législative de la mise en cartographie des zones potentiellement inondables, dont l'une des seules applications se fait, d'ailleurs, sur le linéaire du couloir rhodanien. Les plans des zones inondables (PZI) alors produits par le Service de la navigation du Rhône en 1911 recensent les espaces susceptibles d'être inondés en s'appuyant sur les levées de crue de 1856. Un tel document reste inédit en France (DELAHAYE, 2009) jusqu'à ce que se poursuive la cartographie des zones inondables via le décret-loi du 30 octobre 1935 « relatif aux mesures à prendre pour assurer l'écoulement des eaux ». Ce règlement complète et élargit la législation de 1858 à l'ensemble des « ouvrages susceptibles de faire obstacle à l'écoulement des eaux ou de restreindre [...] le champ des inondations sur les parties submersibles [...] » et s'applique alors à un nombre bien plus conséquent de cours d'eau. Ce même décret introduit les plans des surfaces submersibles (PSS), héritiers des plans des zones submersibles de la loi de 1856. Initialement, ces documents doivent servir à la réduction du nombre de digues pour améliorer l'écoulement des cours d'eau, mais leur utilisation se déplace vers le contrôle et la limitation

⁵⁴ Cf. ANNEXE II.

⁵⁵ Encore aujourd'hui la modélisation d'une rupture de digue peut s'avérer complexe. Si les modèles mathématiques (désormais majoritairement numériques) ont bien évolué depuis le milieu du XIX^{ème}, il reste difficile de prédire avec précision le comportement de l'eau retenue en cas de rupture de digue (ou de barrage). Les incertitudes liées à ce type de modélisation conduisent généralement les acteurs à employer des hypothèses maximisantes pour élaborer ces modèles, voire à considérer certaines protections comme transparentes.

des constructions humaines en zones inondables. Cet usage en tant qu'instrument d'urbanisme se heurte cependant à un tracé souvent peu précis et à des procédures de zonage complexes (GUERRIN, 2014).

La production de PSS se poursuit et le décret du 29 août 1955 « portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 91 du code de l'urbanisme et de l'habitation » apporte des clarifications sur les modalités de dépôt de permis de construire. L'article 2 précise notamment que « la construction sur des terrains exposés à un risque naturel, tel que inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanche, peut être, si elle est autorisée, subordonnée à des conditions spéciales »⁵⁶. Il s'agit là de l'une des premières références à l'appellation « risque naturel » dans la réglementation française⁵⁷. Cependant, la formulation interroge : si elle semble se distinguer de la signification propre au monde des assurances, elle diffère aussi des conceptions actuelles. Les phénomènes physiques (inondation, érosion, etc.) et la représentation mentale de leur manifestation agissent ici comme des synonymes. Cette confusion se retrouve d'ailleurs dans de nombreuses autres publications de la première moitié du XX^{ème} siècle (GHOUL, COANUS, LEFORT, 2018).

En parallèle, le code de l'urbanisme est enrichi de dispositions particulières, qui réglementent la localisation de projets dans le cas d'atteinte à la sécurité publique. La loi d'orientation foncière de 1967 introduit les plans d'occupation des sols (POS) dont le rôle est de fixer les règles et servitudes d'urbanisme à l'échelle communale. Leur cartographie comporte plusieurs zones, dont celle dite « ND, à protéger en raison [...] de l'existence de risques ou de nuisances »⁵⁸, de qualité de site et paysagères. Néanmoins, cette législation apparaît souple quant aux prescriptions en zone ND si celles-ci entrent en conflit avec les exploitations agricoles, forestières ou tout autre forme de développement économique (GUERRIN, 2014 ; CREUTIN, SANSEVERINO-GODFRIN, 2018). Ainsi, sans rompre totalement avec les considérations technicistes qui caractérisent le siècle précédent, le milieu du XX^{ème} siècle

⁵⁶ Cf. ANNEXE III

⁵⁷ D'autres références au terme sont antérieures. Par exemple, Jean-Dominique CREUTIN et Valérie SANSEVERINO-GODFRIN citent le président du Conseil s'exprimant quant aux motifs de la loi-décret de 1935 : « Une telle réglementation offrirait, notamment en ce qui concerne les constructions, un double avantage : d'une part, elle aurait pour effet de mettre les bâtisseurs à l'abri des risques certains qu'ils encourraient en construisant dans une zone dangereuse, d'autre part, elle empêcherait d'accroître les charges que le Trésor supporte du fait que l'Etat est nécessairement amené à venir en aide aux victimes des inondations » (2018, p. 137). L'utilisation du terme « risque » est cependant différente que celle relevée dans la loi de 1955. Dans cet extrait, le bâtisseur effectue un choix et en assume les conséquences : le « risque » correspond donc davantage au choix effectué qu'à une représentation prospective d'un potentiel accident.

⁵⁸ La codification des zones des POS est proposée : Légifrance, « Code de l'urbanisme, Article R.123-18 ». Lien <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006817176&cidTexte=LEGITEX T000006074075&dateTexte=19981012> [Consulté le 04/03/19]

amorce un glissement progressif vers une maîtrise de l'aménagement et de l'exposition des sociétés humaines aux « risques naturels ».

C) Une scientification au service du développement économique

Le XIX^{ème} et le début du XX^{ème} siècles voient donc naître de nombreuses réglementations dont la finalité repose sur une meilleure maîtrise des phénomènes physiques ainsi que leurs effets sur les sociétés urbaines. Les deux exemples détaillés précédemment – c'est-à-dire la pérennisation de l'industrie en ville, malgré ses nuisances, et la maîtrise accrue de l'endiguement des grands cours d'eau, puis leur aménagement dans l'optique de réduire les dégâts de futures inondations – présentent de nombreuses similarités.

La première est manifeste : tous deux s'appuient sur une législation en rupture avec les pratiques et les comportements antérieurs et introduisent de nouvelles façons de considérer un phénomène physique ainsi que d'envisager les mesures pour en limiter les effets. Ainsi, si les législations en question semblent succéder à un accident particulier, ou bien à une série d'évènements relativement dévastateurs, elles correspondent davantage à un moment de catalyse de préoccupations et d'interrogations latentes au sein d'un outil législatif⁵⁹.

Un deuxième point de convergence de ces législations correspond à la légitimation d'acteurs techniquement et scientifiquement aptes à apporter leurs savoirs et expériences afin de résoudre des situations problématiques. C'est la marque d'une période de scientification accrue, alors synonyme de progrès. Derrière ces changements réglementaires, se cache l'idée que les dégâts causés par de potentielles catastrophes peuvent être atténués par l'intermédiaire de mesures particulières. Dans un premier temps, les actions s'appliquent rarement à l'aménagement urbain ou à l'organisation des sociétés au voisinage des installations industrielles ou des cours d'eau. A la place, c'est essentiellement la réduction des dangers à la source qui est visée, via des dispositifs techniques de protection (endiguements, gazomètres, etc.) ou par des instruments politiques (seuils, « risques professionnel »)⁶⁰. En outre, les deux réglementations se constituent parallèlement en puisant dans des disciplines et des connaissances scientifiques en plein essor, permettant réciproquement le développement significatif de celles-ci.

⁵⁹ De manière plus contemporaine, Emmanuel MARTINAIS et Laure BONNAUD (2008) déconstruisent le processus d'écriture de la loi dite BACHELOT, du 30 juillet 2003 « relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages » et montrent comment elle cristallise des discussions et des conceptions préexistantes avant l'explosion de l'usine AZF.

⁶⁰ De manière anachronique, il serait possible de qualifier ces mesures « d'aléa-centrées », traduisant une certaine confiance en la technique pour contenir les phénomènes physiques.

Cependant, dans les deux cas, les dispositifs techniques nouvellement introduits deviennent les cibles de plaintes ou de doutes. Ainsi, malgré le rôle majeur des ingénieurs des Ponts-et-Chaussés, l'endiguement massif des villes déporte la plupart du temps les zones inondables, au détriment des zones rurales pour lesquels les protections apparaissent trop onéreuses et peu efficaces (COMBE, 2007 ; GUERRIN, 2014 ; GUERRIN, BOULEAU, 2014 ; CREUTIN, SANSEVERINO-GODFRIN, 2018)⁶¹. Se confrontent alors deux modèles de la protection vis-à-vis des inondations : un premier, local, s'appuie sur des pratiques vernaculaires, traditionnellement éprouvées, tandis que le second, plus moderne et systémique, « introduit des logiques de gestion amont/aval et rive gauche/rive droite, au nom de l'intérêt général » (COMBE, 2007, p. 22).

Enfin, la dernière similitude concerne la finalité économique accompagnant les évolutions législatives, alors même qu'elles empruntent des trajectoires distinctes. Dans le secteur industriel, par exemple, la législation sert la sauvegarde des installations en milieu urbain, généralement à proximité des zones d'habitation, dont la taille s'accroît simultanément. A ce titre, la mise en service d'une usine engendre bien souvent la construction de logements à proximité, pour les travailleurs. Cette dynamique, propre à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles, conduit à des situations urbaines où se croisent à la fois des enjeux productifs, générant leur lot de dangers et de nuisances, et ceux d'une vie locale (GREMBO, 2010). Pour autant, la législation ne s'oriente pas vers un contrôle de l'urbanisme autour des installations industrielles, mais se focalise plutôt sur le fonctionnement de celles-ci. Les mesures législatives visent alors essentiellement à l'identification et la clarification des responsabilités. C'est notamment le cas pour les « risques professionnels », qui participent à rendre communs les accidents dans le secteur industriel, alors considérés comme des tributs au progrès. Pendant longtemps, il s'agit d'ailleurs de l'unique utilisation réglementaire du terme « risque » dans le domaine industriel.

Les lois encadrant la gestion des inondations suivent, pour leur part, une autre voie. Répondant initialement à la nécessité de réduire les obstacles fluviaux et de fluidifier l'écoulement des eaux, elles promeuvent la réalisation de grands travaux d'aménagement des espaces riverains aux fleuves en milieu urbain. La première moitié du XX^{ème} siècle voit donc se développer de nouveaux outils d'urbanisme qui servent à la maîtrise de l'installation humaine sur des zones jugées dangereuses. Lorsqu'il apparaît, le terme « risque » revêt au moins deux

⁶¹ Pour davantage d'exemples de controverses et approches critiques de la technique, notamment dans le domaine industriel, voir par exemple FRESSOZ, PESTRE, (2013, p. 30-36).

significations. Il se réfère d'abord aux conséquences individuelles qu'implique une implantation à proximité d'un cours d'eau : le citoyen est responsable et assume les conséquences de son installation. Cette utilisation du terme correspond alors en partie au sens qui est donné au terme dans le milieu assurantiel. Mais la seconde signification, plus tardive, s'en distingue : elle se trouve utilisée dans l'appellation « risque naturel » et désigne la potentielle survenue d'un événement physique et ses effets contre lesquels il convient de se prémunir, soit en réduisant la puissance du phénomène à la source, soit en réduisant l'exposition des sociétés via l'urbanisme.

L'apparition du terme « risque » dans la législation marque une époque fertile pour la notion : la variété des pratiques alors en cours, ainsi que les innovations techniques et conceptuelles qu'apporte la Seconde Guerre mondiale, œuvrent à ses évolutions successives. Mais ses transformations les plus importantes ont lieu entre les années 1950 et 1980, principalement aux Etats-Unis. Les préoccupations environnementales croissantes et les crises propres à la Guerre froide poussent plusieurs regroupements d'experts à investir la gestion des risques : leur principal objectif est de rendre plus performant le processus de décision en situation d'incertitude. Le problème se déplace : il est alors moins question d'empêcher ou de prévenir un événement potentiel, mais davantage de le rendre acceptable (BOUDIA, 2013). Pour ce faire, deux perspectives sont envisagées : l'amélioration des analyses de risque par le biais d'outils de calculs mathématiques, toujours plus puissants, et le recours à des études de coûts-bénéfices, généralement accompagnées par de nouvelles méthodes de management des organisations ou des populations.

D) L'essor de la notion de risque depuis les années 1950

Ceci conduit à une formulation des problèmes relatifs à l'identification d'un risque selon la dichotomie *risque objectif*/*risque perçu*. Le premier élément du couple résulte d'une démarche d'évaluation scientifique des phénomènes physiques, tandis que le second se fonde sur une appréhension subjective que peuvent avoir les populations concernées. Développé principalement par les psychologues anglo-saxons, le paradigme psychométrique⁶² vise à appréhender les facteurs psychologiques, culturels, sociaux ou politiques agissant sur la « perception » des populations dans une *situation à risque*. Les tenants de ce courant cherchent principalement à établir les écarts entre la mesure *objective* et celle *perçue* du risque afin de les traduire en « acceptabilité » du risque. Les productions sont nombreuses et se destinent à un

⁶² Pour une histoire plus complète du paradigme psychométrique et de son apparition dans la psychologie, voir : HERMAND, CHAUVIN (2008).

public assez large⁶³. Selon cette perspective, la gestion du risque est avant tout un problème social dont la résolution passe par l'identification des limites à la compréhension, des défauts d'assimilation et des lacunes de communication dont souffre les populations voisines.

Les années 1980 voient se stabiliser plusieurs grandes acceptions de la notion. Les groupes de spécialistes américains et autres *think tanks* (RAND Corporation, Ford Foundation, etc.) rassemblent une multitude de connaissances (mathématiques et les statistiques, analyse des politiques publiques, sciences du comportement, psychologie, etc.) et font émerger une conception commune du « risque », fruit « d'un assemblage de rationalités et de pratiques multiples qui se sont, au fil du temps, imbriquées les unes dans les autres » (BOUDIA, 2013, p. 65). Aux Etats-Unis, la gestion des risques emprunte alors deux canaux parallèles, celui du *risk assessment*, fondé sur des principes scientifiques et techniques et dont l'intérêt se porte sur l'évaluation des risques : et celui du *risk management* qui vise l'amélioration de la prise de décisions dans une situation d'incertitude (FREZZOZ, PESTRE, 2013). Ces développements vont de pair avec une foi exacerbée dans la technique, dont les nombreux contrecoups⁶⁴ (THEYS, 1987) forcent à l'exportation des réflexions américaines sur la gestion des risques.

Alors qu'en Allemagne, la notion de risque est utilisée pour des tentatives de théorisation d'une « société du risque »⁶⁵ (BECK, 1986 [2008]) ; LUHMANN, 1991 [2002]), elle reste un moment en France du ressort des ingénieurs et des sciences politiques. Patrick LAGADEC (1981) dans sa thèse soutenue en 1979 conduit l'analyse de plusieurs accidents industriels dévastateurs et introduit l'expression « risque technologique majeur ». S'il reste

⁶³ Conduites par des psychologues anglo-saxons au début des années 1980, de nombreuses études se sont intéressées aux attitudes individuelles et collectives en cas de confrontation à des situations d'incertitude. Paul SLOVIC, Baruch FISCHHOFF et Sarah LICHTENSTEIN, porte-étendards de ces approches, se sont attachés à la médiation de leurs résultats dont un exemple peut être trouvé dans l'ouvrage *Acceptable Risk* (FISCHHOFF B., LICHTENSTEIN S., SLOVIC P., DERBY S., L., KEENEY R. L., 1989). Dans sa préface, l'audience est identifiée : « a broad readership, including promoters, public servants (regulators, legislators), professionals who manage risks (e.g. risk analysts, engineers, physicians), academics (and their students) and the growing number of lay people concerned about technological risks » (xiii). L'ouvrage prend la forme d'un manuel avec une forte portée opérationnelle et avec un minimum de prérequis scientifiques ou mathématiques.

⁶⁴ Parmi les accidents les plus mentionnés, il est possible de compter les catastrophes industrielles ou nucléaires de Seveso (1976), de Three Miles Island (1979), de Bhopal (1984) ou encore de Tchernobyl (1987). De façon plus diffuse certains objets ou produits techniques (menace sans seuil, nucléaire, etc.) deviennent alors l'objet de vives préoccupations et interrogations.

⁶⁵ En 1986, Ulrich BECK (1986 [2008]) propose une théorisation de « La société du risque ». Il suggère que les sociétés actuelles disposent d'un nouveau rapport avec les risques induisant sur leurs modes de vie, sur leurs actions et sur les manières de les gérer un renversement par rapport à la société de classe. La montée de la peur régule alors toutes les activités sociales, s'immisçant aussi bien dans la vie privée (logements, mariage, santé), que professionnelle (chômage, accident de travail, incident...). De même, elle affecte la politique en créant de nouvelles arènes de discussions et des *subpolitiques*. L'énoncé et l'appellation « société du risque » ont un effet performatif et entérinent les transformations sociales et politiques dans un nécessaire management du risque (FREZZOZ, PESTRE, 2013).

évasif sur la signification qu'il prête à l'adjectif « majeur », il précise que la combinaison « risques technologiques » revêt une acception large comme « menaces, qui du fait de l'activité industrielle⁶⁶, pèsent non plus seulement sur les personnes et les biens se trouvant à l'intérieur des enceintes où s'exerce l'activité du travail, mais encore sur tout ce qui se trouve au-delà de ces enceintes ; en priorité les menaces qui se traduisent par des événements brutaux, soudains ». (1981, p. 9). L'analyse de LAGADEC porte alors sur les débordements de l'activité industrielle et ses conséquences potentielles sur les sociétés humaines à proximité et présage de la politique de gestion des risques majeurs en France.

Symétriquement, l'expression « risques naturels majeurs » apparaît dans le décret du 12 novembre 1981 relatif à « l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs ». Ce dernier instaure un commissariat éponyme, à la tête duquel est nommé Haroun TAZIEFF, avec les principales tâches « d'apprécier les risques de survenance des cataclysmes ainsi que les moyens de les prévenir ou de limiter leurs effets » (Art. 1), d'accompagner les administrations et organismes publics dans la tenue de leurs missions respectives (Art. 2) et de « proposer au Premier ministre les mesures nécessaires à l'information du public » (Art. 3). La loi du 10 avril 1984, suivie quelques mois plus tard par son décret d'application du 7 août 1984, font muter le commissariat successivement en délégation aux risques majeurs, puis en secrétariat d'Etat chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs, tous deux rattachés au Premier ministre. Une nouvelle mission « d'élaboration des programmes d'utilisation des moyens de secours nationaux en cas de catastrophes » est alors confiée à l'équipe de TAZIEFF. Associées à différents comités consultatifs, ces organisations participent alors activement à l'émergence d'une politique du « risque majeur ».

E) « Risques majeurs », le succès d'une expression...

Ce contexte s'avère propice au déploiement de l'expression « risque majeur » au sein d'une série de textes de loi visant, d'une part, à préciser le contenu de l'expression, et de l'autre, à diffuser et ancrer certaines représentations auprès d'acteurs institutionnels. La première réglementation usuellement citée est la loi du 19 juillet 1976 qui crée les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Ce sigle traduit un nouveau rapport entre l'industrie, les sociétés riveraines et l'environnement de manière plus large, que le premier

⁶⁶ La dimension « technologique » s'avère, elle aussi, rapidement évacuée, désignant « le développement strict des techniques, mais aussi le développement industriel associé à la mise en œuvre de ces techniques » (1981, p. 5). Il en précise plus loin la généralité : « l'outil aussi bien que l'installation, le complexe, le projet qui a été rendu possible du fait du développement de la science et de la technologie, fruit de l'ingéniosité humaine » (*Ibid.* p. 9). Il délaisse cependant le domaine militaire.

article configure : les installations concernées y sont identifiées comme celles qui « peuvent présenter des dangers ou des inconvénients, soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l’agriculture, soit pour la protection de la nature et de l’environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ». Cependant, aucune allusion n’est faite au terme « risque ».

Celui-ci apparaît dans la législation industrielle au travers de la directive dite « Seveso », du 24 juin 1982. Les nombreux accidents industriels en Europe forcent alors à l’adoption d’une législation communautaire. Dans sa version initiale, le texte pose l’ambition de réduire les « risques d’accident » (parfois complétés par l’adjectif « majeur ») en précisant un ensemble de dispositions à mettre en œuvre par les Etats membres, ainsi que les substances dangereuses à surveiller afin de réduire les potentiels accidents industriels. Le sens donné à « accident majeur » enrichit celui proposé par LAGADEC (1981) : il s’agit « d’un évènement tel qu’une émission, un incendie ou une explosion de caractère majeur, en relation avec un développement incontrôlé d’une activité industrielle, entraînant un danger grave, immédiat ou différé pour l’homme ou à l’extérieur de l’établissement, et/ou pour l’environnement, et mettant en jeu une ou plusieurs substances dangereuses » (Art. 1)⁶⁷. L’accident est associé à des phénomènes physiques ou à des produits particuliers (dont une liste est indiquée en annexe I et III de la directive⁶⁸) et il est donc identifié comme étant le résultat d’une mauvaise maîtrise de l’organisation de l’entreprise.

La loi du 13 juillet 1982 introduit le principe d’indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, la conditionnant à la souscription de contrats d’assurances. La législation prévoit aussi l’élaboration et la mise en application des plans d’expositions aux risques (PER) dont la production est rendue effective par le décret du 3 mai 1984. Celui-ci en précise alors le contenu et les procédures d’élaboration. Le rôle de ces documents est initialement de déterminer « les zones exposées et les techniques de prévention à y mettre en œuvre tant par les propriétaires que par les collectivités ou établissements publics » (Art. 5). Toutefois, les élus locaux résistent à la mise en application des PER en y opposant des raisons aussi bien électorales que liées à la complexité des procédures attenantes, considérées comme

⁶⁷ La dimension « industrielle » est entendue avec la même généralité que Patrick LAGADEC mais se veut un peu plus exclusive. Elle correspond à « toute opération effectuée dans des installations industrielles mettant ou pouvant mettre en jeu une ou plusieurs substances dangereuses et pouvant présenter des risques d’accidents majeurs ainsi que le transport effectué à l’intérieur de l’établissement pour des raisons internes et le stockage associé à cette opération à l’intérieur de l’établissement, tout autre stockage effectué dans les conditions visées à l’annexe II ». (Art. 1). Les installations nucléaires et militaires sont cependant non concernées.

⁶⁸ Cf. ANNEXE IV.

trop lourdes (DECROP, GILBERT, 1993 ; SCARWELL, 2018). Ainsi les ambitions initiales d’inventorier et de cartographier les risques majeurs, puis d’instaurer une politique de gestion et d’aménagement efficace se heurtent à de multiples résistances, aussi biens politiques que d’ordre pratiques (DECROP, GILBERT, 1993).

Peu après, cette dernière est complétée par le « droit à l’information sur les risques majeurs » que rend obligatoire la loi du 22 juillet 1987 (Art. 21). Ce texte adapte le dispositif Orsec (organisation des secours)⁶⁹ pour « faire face aux risques majeurs et aux catastrophes » (Art. 1). Elle consolide la maîtrise des risques majeurs dans l’urbanisme en ajoutant aux différentes réglementations en vigueur de nouvelles dispositions. Geneviève DECROP et Claude GILBERT relèvent, en outre, une évolution majeure présente dans cette législation : celle-ci configure un élargissement du simple intérêt « privé » à « l’intérêt “général” de l’environnement pris dans sa globalité » (1993, p. 147).

F) ... volontairement polysémique

A la fin des années 1980, la réglementation encadrant les risques dits majeurs paraît abondante, mais dans les faits, elle s’avère très sectorisée : selon la « nature » du phénomène physique correspondant⁷⁰ (incendie, inondation, glissement de terrain, accident technologique, minier ou nucléaire⁷¹, etc.) et en fonction des procédures et logiques ayant structuré sa gestion, l’organisation générale des institutions et des acteurs en charge de gérer un risque majeur donné est sujette à de nombreuses variations. Ainsi, si la législation du 22 juillet 1987 conforte un socle commun, elle ne parvient pas à stabiliser une procédure unique. En témoigne la répartition des compétences liées à la gestion des risques, l’évaluation d’un risque, les procédures l’encadrant et la mise en application de la prévention et de l’information du public s’établissant chacune selon des circuits et par des acteurs différents (DECROP, GILBERT, 1993).

⁶⁹ Analysant le déploiement du plan Orsec lors de deux crises distinctes, Claude GILBERT (1988, 1991) constate les jeux d’acteurs complexes qui s’établissent durant la gestion de crise (renforcement du rôle de certains acteurs locaux, acteurs préfectoraux en retrait, rôle crucial de la médiatisation des acteurs, rôle des personnes identifiées comme « experts »). Il note l’emploi d’un discours relatif à la « guerre » pour qualifier ces crises « sans ennemi », héritées des méthodes de gestion et de management américains.

⁷⁰ De manière conventionnelle et pour le reste de la présente thèse, l’appellation « *forme de risque* » est utilisée pour faire référence à la « nature » d’un risque. Elle permet de distinguer les risques majeurs selon les phénomènes physiques associés et ne tient pas compte du découpage institutionnel en termes de « risque naturel / risque technologique / risque nucléaire. Cette appellation sert à rendre chacune de ces catégories équivalentes, comme relevant de logiques et de jeux d’acteurs et produits de développements législatifs parallèles et en partie dépendantes. Le terme « forme » permet donc de distinguer un risque par rapport aux phénomènes physiques associés. Ainsi, les risques d’inondation et de glissement de terrain appartiennent tous deux à la catégorie institutionnelle « risque naturel », mais pour l’analyse il s’agit de deux « formes de risques » distinctes.

⁷¹ Si à la fin des années 1980, le risque nucléaire n’est pas considéré, en soi, comme un « risque majeur », la législation qui l’encadre s’organise de manière similaire à celle des autres « types » de risque.

D'un point de vue définitionnel, l'emploi de l'adjectif « majeur » est une nouveauté. DECROP et GILBERT (*Ibid.*) suggèrent que ce terme fait référence à une « hypothèse extrême », introduite dans le processus d'évaluation des risques, avec laquelle les praticiens, aussi bien originaires des services de l'Etat que des administrations chargées de la prévention, ont généralement du mal à composer. Mais si cette hypothèse se vérifie certainement dans l'évaluation des risques technologiques, notamment au travers d'approches déterministes qui se fondent sur une maximisation des dangers, elle ne peut pas être généralisée à l'évaluation des risques dits « naturels ». Pour ceux-ci, une approche probabiliste se profile via, par exemple, la notion de « période de retour »⁷².

En poste dans les services centraux du ministère de chargé de l'environnement à la fin des années 1990, le chef du bureau de l'information préventive de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) commente rétrospectivement l'expression « risque majeur » et ses nombreux usages :

« Jusque-là, et depuis Xynthia, on n'a pas été confronté à un événement majeur. Et même Xynthia, ce n'en était pas réellement un. 50 communes, sur 36 000, ça n'est quand même pas énorme... Sur la côte atlantique, fin février, ce n'est pas là où il y a le plus de monde quand même... [...] Si on raisonne vraiment sur la notion de risque majeur, comme l'explique Haroun TAZIEFF, ce n'en est pas un. Puisqu'il explique qu'un risque majeur, c'est une situation, pour laquelle, si elle se produisait, on ne serait pas en mesure de s'en sortir par nous-mêmes. Un exemple très concret en France métropolitaine : les inondations de la région parisienne. 50 milliards de dégâts ! Enfin... 10 milliards pour les uns... mais admettons, 10 milliards d'euros... On ne réfléchit pas à ça : on n'a simplement pas de plan. »
[...] « Un "risque majeur", en fin de compte, c'est une conséquence majeure que l'on veut empêcher. On peut dire que l'objectif, c'est que l'on ne soit pas dépassé par l'évènement. Donc, pour ne pas être dépassé, on fait que l'évènement soit moindre. Ça peut se faire, même pour un aléa naturel. Le déclenchement préalable d'une avalanche, par exemple : j'agis bien sur l'aléa. Ce n'est pas impossible. Ou bien ça peut aussi être : comment les enjeux s'organisent pour qu'on ne soit pas dépassé par l'évènement ? »

[Chef du bureau de l'information préventive, de la coordination et de la prospective]

Deux usages de l'appellation se distinguent ici : le premier fait référence aux conséquences qui résultent d'un potentiel évènement hors normes – « majeur » – causant d'important dommages et affectant les sociétés, tant par sa gravité, que par son caractère inédit. Le second correspond plutôt à une catégorie d'action et de gestion, associée aux potentiels phénomènes physiques qui affectent une société humaine de manière globale, indépendamment de sa gravité. Notre hypothèse est que cette dualité résulte, en fait, d'une confusion entre l'évènement physique et le risque que celui-ci se produise : dans le premier cas, le terme

⁷² Nous devons cette distinction à une discussion très éclairante avec Emmanuel MARTINAIS. En hydrologie notamment, la période de retour (ou temps de retour) est définie comme l'inverse de la probabilité d'occurrence d'une inondation : une crue dite « centennale » a une chance sur cent de se produire chaque année (soit 0.01 % de chance de se produire). De manière statistique, elle caractérise le temps statistique séparant deux crues de même intensité. Cependant, l'usage du terme « centennale » trouve dans le langage courant un sens différent pouvant conduire à des contresens par certains acteurs : une crue centennale ne se produit pas une fois par siècle.

« majeur » se rapporte à l'évènement physique, dans le second à une classification opérationnelle du risque.

Ainsi, l'expression « risque majeur » paraît embrasser une pluralité de sens qui s'articulent autour des multiples combinaisons des deux termes qui la composent : d'une part, le terme « majeur » fait aussi bien référence à une hypothèse extrême qu'à une période de retour très faible – caractérisée par un phénomène d'une ampleur inédite, voire aux dommages que pourraient causer un éventuel phénomène physique –, de l'autre, le mot « risque » est la source d'une confusion relativement fréquente auprès des acteurs gestionnaires. Si cet écart s'avère généralement sans réelle gravité, dans les faits, il atténue la portée de certains discours : comme nous le montrerons tout au long de cette thèse, il est assez commun de retrouver cette confusion dans les propos d'acteurs variés (techniciens, élus, acteurs en situation d'expertise, scientifique, etc.). Dans leurs discours, les approximations qui entourent l'utilisation du terme « risque » (et sa variante « risque majeur ») peuvent alors faire passer pour advenues des considérations qui restent pourtant de l'ordre du virtuel. Ceci n'entache cependant en rien l'aura favorable dont dispose l'expression « risque majeur » au début des années 1990, participant par la même occasion à sa diffusion.

2) De nouveaux outils pour identifier *ce qui fait risque*

Le retard que prend l'élaboration des PER et les importantes inondations du début des années 1990 (dont celles de Vaison-la-Romaine en 1992) activent la mise sur agenda politique de la gestion des cours d'eau en France. Une circulaire interministérielle du 24 janvier 1994⁷³ « relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables » en énonce les principes : l'objectif est de servir à « une bonne connaissance du risque d'inondation », pour aboutir ensuite à une cartographie des zones inondables. Les perspectives tracées par ce document vont dans le sens d'une sauvegarde des champs d'inondation par rapport aux implantations d'activités humaines, ainsi que dans celui de la préservation des couloirs d'écoulement des eaux. Il déclenche aussi le recensement systématique des données hydrologiques disponibles, indépendamment de la taille des bassins versants.

A) La loi BARNIER : l'instauration du plan de prévention des risques

La majorité de ces dispositions sont reprises par la loi du 2 février 1995 relative « au renforcement de la protection de l'environnement », dite loi BARNIER⁷⁴, qui institue, par la même occasion, la Commission nationale du Débat public (BARBIER, LARRUE, 2011). Les plans

⁷³ Cf. ANNEXE V.

⁷⁴ Cf. ANNEXE VI.

de prévention des risques naturels (PPRN) prévisibles sont introduits en tant qu'instruments d'urbanisme réglementaires, se substituant aux PSS et PER existants. L'article 16 de ce même texte charge l'Etat de la production des documents et modifie la loi du 22 juillet 1987 : contrairement au PER, le PPRN ne se contente pas d'identifier les « zones exposées », mais délimite aussi des zones où de potentielles constructions pourraient « aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux ». Pour cela, il est proposé d'apposer des prescriptions particulières devant régir l'urbanisme des parcelles concernées. Le même article introduit enfin une distinction des risques selon leur « nature » (*forme*) et leur « intensité ».

A ce titre, la réglementation précise que les PPRN sont à réaliser pour les « risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones », délaissant *a priori* des phénomènes plus diffus (pollution, éboulement, diffusion nucléaire, etc.). L'outil est par conséquent borné à certaines *formes* de risque, essentiellement les catégories pour lesquelles il est possible mathématiquement de calculer un temps de retour, et donc, pour lesquelles une documentation suffisante a pu être rassemblée⁷⁵. Ainsi, le caractère « prévisible » introduit par la législation se substitue au qualificatif « majeur » : il reflète à la fois la possibilité d'estimer une « période de retour » et celle d'attribuer à l'évènement⁷⁶ en question une probabilité d'occurrence. L'élaboration de ces documents est alors confiée aux services déconcentrés de l'Etat (DDE, DDAF, RTM, DIREN⁷⁷) puis soumise au contrôle du préfet.

Toutefois, la mise en application de la réglementation se heurte localement à diverses embûches. En particulier, les difficultés rencontrées par les services de l'Etat sur le site des ruines de Séchilienne et leur éclat médiatique (DECROP, 2004 ; 2014), sont à l'origine de l'élargissement par la loi BARNIER du dispositif d'expropriation aux situations où « un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanche ou de crues torrentielles menace gravement des vies humaines » (art. 11). Il est alors conditionné à une analyse économique de type coûts-bénéfices. Pour le financer, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds BARNIER, s'alimente via un prélèvement spécifique établi sur les contrats d'assurances.

⁷⁵ Le souci de la disponibilité de la donnée est un point central dans l'évaluation statistique d'un risque. Souvent, celle-ci s'appuie sur un ensemble d'évènements passés, dont la multiplication permet une vision statistiquement plus « exacte ». Ainsi l'absence de donnée rend difficile l'évaluation statistique d'une probabilité. La circulaire du 24 janvier 1994, mentionnée plus haut, soulignait déjà l'importance du recensement des « informations historiques et hydrologiques ». Nous revenons sur ce point dans la partie II.

⁷⁶ Entendu ici au sens probabiliste du terme.

⁷⁷ Cf. Index des acronymes p. 567-568

Ainsi, l'objectif visé par l'ensemble de ces mesures est une meilleure gestion de l'aménagement centrée sur une maîtrise économique du coût des catastrophes.

La production des PPR est donc enclenchée avec un objectif annoncé d'en produire 2000 d'ici l'an 2000, encourageant par la même occasion une production abondante de littérature grise et de guides méthodologiques devant accompagner leur élaboration. En 1997, le premier guide général introduit l'instrument d'aménagement (GARRY, 1997) et l'accent est clairement mis sur les innovations de la démarche, tant sur le volet de l'urbanisme opérationnel que sur celui de l'évaluation du phénomène. En synthétisant au sein d'un unique document le contenu des plans préexistants, une telle procédure poursuit l'ambition de rendre homogène le traitement des différentes *formes* de risques. A cette fin, il est proposé dans l'annexe terminologique de ce guide une définition générale du « risque naturel » centrée sur les dommages : il s'agit des « pertes probables en vies humaines, en biens et en activités consécutives à la survenance d'un aléa naturel. Ce risque croît d'autant plus que l'aléa est élevé et que la densité de population et le potentiel économique exposés augmentent. Il est donc fonction de l'aléa et de la vulnérabilité » (GARRY, 1997, p. 54)⁷⁸. La détermination d'un « risque naturel » procède donc du croisement de deux documents : la carte des aléas et l'appréciation des enjeux qui traduisent usuellement la « vulnérabilité ».

La réalisation des PPRN progresse donc au niveau national, s'appuyant sur la multiplication de guides méthodologiques pour l'évaluation des « risques naturels prévisibles », tels qu'ils sont identifiés par le ministère de l'Aménagement, du Territoire et de l'Environnement⁷⁹. Chaque *forme* de risque dispose d'un guide qui lui est propre et à l'intérieur duquel sont rappelées les procédures attenantes, puis prodiguées des indications pour faciliter la réalisation des PPRN. Par la même occasion, la période entérine la conception du risque naturel comme fonction des aléas et des vulnérabilités au sein de l'administration (voir encart 1). Bien qu'elle soit utilisée pour décrire des *choses* (crue, chute de bloc, incendie de forêt, etc.) différentes, la notion dispose d'une définition homogène, indépendante de la nature du phénomène en question. Ainsi, la loi BARNIER, plus que les textes de loi qui la précèdent,

⁷⁸ Cette entrée diffère de celles de « risque majeur » et de « risque naturel prévisible », respectivement considéré par rapport à un évènement qui dépasserait les mesures de réponses des sociétés concernées (conformément à la définition qu'en proposait TAZIEFF), et « risque susceptible de survenir à l'échelle humaine » (GARRY, 1997, p. 54), donc disposant d'une période de retour assez forte.

⁷⁹ Un inventaire presque exhaustif des guides méthodologiques relatifs à la thématique du risque naturel réalisés par le concours du ministère de l'Aménagement, du Territoire et de l'Environnement est disponible à l'adresse suivante : SIDE, Date inconnue « Risques majeurs », Lien : <http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/ACCIDR/accueil-risques-majeurs.aspx> [Consulté le 13/03/19].

participe à la stabilisation d'une définition de la notion de risque dans l'aménagement, égrainant une partie de ces conceptions dans les codes de l'urbanisme et de l'environnement.

Encart n°1 : à propos des cartes d'aléas et de l'appréciation des enjeux sur une commune.

Une courte présentation des documents servant de support à la réalisation des PPRN s'avère éclairante pour appréhender la manière dont la notion de risque est considérée au sein de ces documents.

Le premier document – la carte des aléas – délimite, de manière « qualitative » les zones exposées aux phénomènes physiques selon l'intensité et la probabilité de ceux-ci. La détermination des aléas et des zones concernées s'appuie essentiellement sur les données historiques disponibles (données hydrologiques, plus hautes eaux connues, profil d'éboulement, etc.) et sur une approche empirique basée sur le « bon sens » (GARRY, 1997, p. 21) laissant donc une marge importante à l'interprétation... et par conséquent l'incertitude.

Bien que débouchant *in fine* sur l'identification de zones dangereuses, la procédure s'appuie donc sur des approches empiriques, généralement mises en œuvre dans l'urgence par des services déconcentrés variés devant composer avec l'ensemble des informations à leur disposition. Pour affiner cette connaissance des phénomènes physiques, plusieurs dispositifs sont mis en œuvre avec un double objectif : combler le manque de données et de manière plus large, informer le public. C'est dans ce sens que va, par exemple, une circulaire datant du 24 avril 1996 en instituant les plus hautes eaux connues (PHEC). Dans certains cas, des études complémentaires plus approfondies permettent d'atténuer l'incertitude qui entoure ces évaluations, mais, elles s'avèrent assez rares. Ceci s'explique en partie par les objectifs de production serrés, le délai court accordé aux procédures et les coûts importants que ce type d'expertise peuvent générer.

Le second document correspond à l'appréciation des enjeux et ne prend pas nécessairement la forme d'une carte. Un tel outil est produit après discussions entre la collectivité et les services de l'Etat et il compile l'ensemble des enjeux – le terme est alors entendu de manière générique comme les « personnes, biens, activités, moyens, patrimoine, etc. susceptibles d'être affectés par un phénomène naturel » (*Ibid.*, p.54) – ainsi que les projets de la municipalité.

Les procédures d'enquête publique et de consultation qui suivent permettent une validation générale des deux documents intermédiaires, conduisant *in fine* à la production du PPR. De manière générale, la stratégie d'acceptation des PPR s'établit sur une conception monolithique des collectivités : l'objectif est la recherche d'un consensus pour parvenir à l'identification des zones à réglementer et des mesures à prendre. Ces procédures varient alors fortement d'une municipalité à l'autre, en fonction des potentiels blocages dont peuvent faire preuve les élus municipaux, des problèmes de négociations locaux, mais aussi des situations diverses auxquels les services déconcentrés de l'Etat sont confrontés.

Une telle détermination des « aléas » et des « enjeux », reposant respectivement sur un dire d'expert et sur une procédure d'échange conduite auprès des collectivités, dessert alors l'objectivité supposée des PPRN.

Cette homogénéisation se fait néanmoins au détriment de l'expression « risque majeur » : en effet, l'hypothèse d'un événement dépassant l'organisation globale des sociétés et les moyens mis en place pour le contenir n'est plus d'actualité dans le cadre de l'aménagement du territoire. Le paradigme s'articule, à la place, autour d'une maîtrise rationnelle de l'urbanisation, autorisant le développement économique du territoire dans le respect des prescriptions. Dans ce sens, adopter une vision « extrême » pousserait à figer l'urbanisation de manière automatique, empêchant tout développement urbain ultérieur.

Le terme « risque » est donc progressivement relayé à sa seconde utilisation pour se référer à une catégorie d'action : c'est d'ailleurs dans ce sens qu'il est utilisé dans l'intitulé de certaines structures (par exemple : les commissions départementales des risques naturels majeurs créés via la loi BACHELOT) ou bien au sein d'outils d'information préventive

(DICRIM⁸⁰). Si dans le domaine industriel, l'expression reste employée quelques années encore, les évolutions qui suivent vont avoir tendance à en diminuer les utilisations, voir à le remplacer par des expressions plus précises.

B) La loi BACHELOT : responsabilisation, information et démocratisation

Une étape de la politique de prévention des risques naturels est franchie avec la réalisation de 3700 PPR en 2002, soit près du double de ce qui était fixé pour l'an 2000⁸¹. Mais derrière cette réussite se dissimule un champ d'action éclaté (BOUDIERES, 2006 ; GILBERT, 2003B) faisant intervenir une multitude d'acteurs : l'évaluation d'un aléa, sa cartographie, les procédures d'élaboration d'un PPR, la mise en application des prescriptions d'urbanisme, l'information du public et la gestion de crise sont chacune portées par des acteurs différents, aux compétences variées.

A la fin des années 1990, une évaluation de la politique française de prévention des risques naturels est lancée, portée par une équipe hétéroclite d'experts, d'élus et de représentants institutionnels. Elle est présidée par Paul-Henri BOURRELIER (1995, 1997), ingénieur des Mines et ancien directeur général du BRGM⁸². Auditionné dans le cadre d'une commission d'enquête concernant la politique de prévention des risques d'inondations à mener sur la Somme, ce dernier restitue les principales conclusions de l'évaluation⁸³. Il accuse le rôle trop protecteur de l'Etat dans la politique générale de prévention du risque naturel ainsi que la configuration du système assurantiel, qui, ensemble, participent à une déresponsabilisation des citoyens et des acteurs économiques. Selon lui, l'intégration de ces deux groupes d'acteurs apparaît essentielle pour combler les lacunes en termes d'information. Concernant le dispositif d'indemnisation, il note un vide juridique autour de la question de la réparation des dommages, thématique pourtant largement abordée par les lois de 1982 et de 1987. Il conseille aussi des mesures incitatives pour réduire significativement les dommages en cas de catastrophe : pour

⁸⁰ Instauré par le décret du 11 octobre 1990 relatif à « l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs, pris en application de l'article 21 de la loi [...] du 22 juillet 1987 [...] », le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) est central dans l'information communale. Généralement produit par l'équipe municipale, il abrite différentes informations factuelles relatives à la localisation des zones à risque ou sur les comportements à tenir en cas d'alerte. Une analyse plus détaillée de ce dispositif est proposée dans le chapitre 4.

⁸¹ MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Enjeux, Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/glossaire/enjeux> [Consulté le 15/10/19].

⁸² Bureau de recherche géologiques et minières.

⁸³ La retranscription de l'audition est proposée en ANNEXE VII Pour accéder à la retranscription de l'audition et aux autres échanges, parcourir à partir de la référence : SENAT, 2001, « Les inondations de la Somme, établir les causes et les responsabilités de ces crues, évaluer les coûts et prévenir les risques d'inondation (audition de Monsieur Paul-Henri BOURRELIER, ancien membre du Commissariat général du Plan, auteur du rapport *La prévention des risques naturel* », Lien : <https://www.senat.fr/rap/r01-034-2/r01-034-229.html> [Consulté le 14/03/19].

le cas de l'inondation, il explique qu'à « la faveur des réparations après inondation, il est, en effet, possible d'utiliser des matériaux résistant à l'humidité, de surélever les prises de courant, de prévoir les règles d'évacuation, etc. ».

Les dispositifs de prévention et d'alerte en place font, eux aussi, l'objet de critiques : jugés trop nombreux et éparpillés, il leur est reproché d'être contenus pour la plupart dans une technocratie marquée, dont les événements contemporains illustrent le dysfonctionnement (GILBERT, 2003 ; BONNAUD, MARTINAIS, 2008). L'exemple proposé est celui des inondations de l'Aude, en 1999, pour lesquelles le système d'alerte en place s'avère inopérant, au même titre que l'organisation de la prévention de manière globale. Les défaillances sont nombreuses et les écarts par rapport au PPR sont tels que les agents des services de l'Etat qui les ont élaborés ne parviennent pas à justifier le drame (LANGUMIER, 2007, 2008). Pour répondre à l'apparente dispersion des compétences liées à la prévention des risques naturels, la fusion de certains services est avancée par le rapport que produit BOURRELIER : c'est, par exemple, dans cette optique qu'est proposée l'introduction des services de prévention des crues. Le dernier point central se focalise sur l'outil PPR, considéré trop prescriptif et allant généralement à l'encontre des compétences d'urbanisme dont sont dotées les municipalités depuis la première vague de décentralisation. Les auteurs invitent donc à un allègement des prescriptions en passant par une cartographie plus large, dont la traduction en termes de prescriptions serait laissée à la collectivité.

Par ailleurs, l'explosion de l'usine AZF (Toulouse) en 2001 et l'abondante production médiatique qui l'accompagne accélèrent le processus de mise sur agenda politique des risques industriels. Le contexte de décentralisation et la résurgence d'accidents industriels, sont alors propices à l'engagement de grandes discussions pour réorganiser plus structurellement la prévention du risque technologique en France (BONNAUD, MARTINAIS, 2008). Les préoccupations se cristallisent alors autour de deux constats centraux : celui d'une information des populations peu efficace et celui de la nécessité de repenser durablement les relations entre les sites classés et les villes.

Par bien des aspects, les résultats de l'évaluation conduite par BOURRELIER, mais surtout les discussions qui succèdent à l'accident d'AZF amorcent la tournure que prend la politique de prévention des risques à travers la loi du 30 juillet 2003, relative « à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages », usuellement nommée loi BACHELOT. Les deux catégories de risque y sont traitées séparément. Pour la partie « risque naturel », le cadre réglementaire s'enrichit de la majorité des points mentionnés précédemment.

Dans la liste des nouveautés figurent notamment une information régulière du public (Art. 40), l'instauration de schémas directeurs de prévision des crues pour l'ensemble des bassins (Art. 41), la structuration de commissions départementales de prévention des risques majeurs fixant les orientations en termes d'information préventive (Art. 44) ou encore des compléments en matière d'urbanisme et de droit des sols (Art. 48-54)⁸⁴.

Quelques années auparavant, la transposition de la directive Seveso 2 (1996) en droit français avait déjà mis l'accent sur la nécessité d'actualiser la prévention et l'évaluation des risques technologiques. L'apport principal réside donc dans l'évolution de la catégorisation des installations classées et dans la refonte des modalités de production des études de danger. D'une approche déterministe, amenant à considérer l'ensemble des scénarios d'accidents possibles pour ne sélectionner que les plus graves, l'idée est de migrer vers une analyse probabiliste des accidents, se basant, quant à elle, sur une évaluation plus en profondeur des scénarios d'accidents, de leurs effets et de leur probabilité d'occurrence. Deux dispositifs complémentaires sont intégrés à la prévention des risques technologiques en France : le comité local d'information et de concertation (CLIC) et le plan de prévention des risques technologiques (PPRT), tous deux inspirés de législations cousines.

La mise en place de CLIC ambitionne de démocratiser la prévention du risque en faisant intervenir des acteurs généralement peu légitimes autour de ces thématiques. C'est le cas des riverains, des acteurs associatifs mais aussi de représentants des salariés, ces derniers occupant une place ambivalente : généralement syndiqués, familiers des accidents industriels ou membre des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), leur participation reste conditionnée à des enjeux économiques de conservation d'emploi ainsi que par des allégeances hiérarchiques (BONNAUD, DUCHENE, LAFAYE, MARTINAIS, 2007). L'instance qu'est le CLIC met souvent l'accent sur l'intérêt des PPRT comme outil d'aménagement et, sert alors à l'imposer, de manière pédagogique, auprès d'acteurs usuellement jugés réfractaires à ces politiques : l'idée est que ceux-ci acceptent une position paradoxale de citoyens en danger, mais compétents et responsables dans les choix de la prévention du risque (MARTINAIS, 2015). En cela, il est possible de considérer que « la participation bouscule et transforme les rôles, postures et relations des protagonistes habituels de la décision environnementale ; dans le même temps, elle favorise l'entrée de nouveaux joueurs, en l'occurrence, les "personnes ordinaires" » (BARBIER, LARRUE, 2011, p. 84).

⁸⁴ Cf. Annexe VIII

C) La loi de modernisation de la sécurité civile : information et gestion de crise

Les textes réglementaires vont aussi dans le sens d'un renforcement de l'information du public, en particulier *via* la loi du 13 août 2004, dite de « modernisation de la sécurité civile ». D'une part, les organismes responsables de la sécurité civile, c'est-à-dire de « la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes » (Art.1) sont (re)structurés. De l'autre, l'accent est mis sur la protection des populations ainsi que sur leur information, qui constituent alors un nœud central de ce nouveau texte de loi. C'est aussi par l'intermédiaire de celui-ci que sont créés de nouveaux outils de gestion préventive de crise, notamment le plan communal de sauvegarde (PCS) qui « fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, [...] et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population » (Art. 13).

L'existence d'un défaut d'information global concernant la thématique « risque » est toutefois un constat sur lequel s'accordent de nombreuses structures gestionnaires. Cette lecture située du problème conduit au déploiement de nouveaux outils spécifiques, comme par exemple l'information des acquéreurs et des locataires (IAL). Instauré par le décret du 15 février 2005 de mise en application de la loi BACHELOT, ce nouveau dispositif conditionne la vente de biens immobilier en zones soumises à des événements, aussi bien « naturels », que « technologiques ». Ainsi, il confirme les enjeux centraux de diffusion de la connaissance et de communication autour des cartographies produites par les services de l'Etat.

La loi BACHELOT et les textes qui la suivent, en diffusant grandement la notion de « risque », visent à la responsabilisation de l'ensemble des acteurs et plus particulièrement des élus communaux et des citoyens (BONNAUD, DUCHENE, LAFAYE, MARTINAIS, 2007) en leur offrant de nouvelles prérogatives en termes d'information. Par la même occasion, ceci multiplie théoriquement les échanges et assure une diffusion plus complète de l'ensemble. L'information préventive devient alors une catégorie d'action à part entière sur laquelle il est possible d'agir pour les acteurs gestionnaires afin d'assurer une compréhension homogène et univoque de la notion telle qu'elle est définie opérationnellement. Ceci suggère l'apparition de nouveaux canaux d'information qui contribuent à l'objectivation de la notion de risque, notamment au regard de la performativité des méthodes employées⁸⁵.

⁸⁵ Nous nous attacherons à démontrer cette hypothèse dans la partie IV qui traite du régime d'objectivation communicationnel de la notion de risque.

D) Des méthodologies transposées d'un domaine à l'autre

Pour autant, en 2003, les services de l'Etat doivent faire preuve d'initiative et s'adapter à la nouvelle législation, autant pour ce qui est de produire les documents que dans l'adoption de nouvelles procédures. La construction des éléments de méthode se fait à tâtons et s'appuie sur des synthèses d'études, d'analyses et des pratiques déjà existantes (MARTINAIS, 2010A)⁸⁶. Ainsi, pour la réalisation des nouveaux PPRT, la reprise et l'adaptation des principales notions déjà introduites dans le cadre de l'élaboration des PPRN – parmi lesquels celles d'aléa, de vulnérabilité, d'enjeux – correspondent au point de départ des chargés de missions du ministère de l'Aménagement, du Territoire et de l'Environnement. Ces notions sont déjà éprouvées et familières des agents des services de l'Etat mais aussi de certaines collectivités. En 2007, un guide méthodologique est même produit à l'initiative du ministère : ce document découle d'une série de décrets et de circulaires s'étalant sur quatre années d'expérimentations PPRT et propose une procédure unique⁸⁷. La caractérisation d'un « risque technologique » y est très proche de celle des « risques naturels » (tableau 1) : elle se fait par la combinaison de l'intensité et la probabilité d'occurrence des phénomènes dangereux (entendus génériquement par la notion « aléa »), et la vulnérabilité des intérêts (« enjeux »).

Pour la prévention des risques naturels et technologiques, le sens accordé aux éléments constitutifs de la notion semble donc similaire. La transposition d'un domaine à l'autre s'opère alors « sans même que la question de leur compatibilité ne soit explicitement posée ou examinée » (MARTINAIS, 2010A, p. 203).

Ainsi, le portage, d'une législation à l'autre, provoque d'une certaine manière une objectivation de la définition opérationnelle d'un risque, selon deux mouvements simultanés. En effet, pour rendre efficace et opérationnelle la politique de prévention des risques technologiques, le choix de puiser dans celle des risques naturels permet de configurer rapidement et à moindre frais (notamment en termes de procédures) un *modus operandi*, ainsi que des grands principes à suivre tout en conservant la même terminologie (réduction de l'aléa à la source, maîtrise des enjeux). Les principaux objectifs politiques de l'élaboration des PPRN ayant été tenus – au moins quantitativement – les prendre pour modèle est caution d'une recette qui fonctionne. Le succès de la politique des risques technologiques paraît alors *a priori* garanti,

⁸⁶ Emmanuel MARTINAIS développe l'exemple de l'« outil probabilité », pour lequel la méthode, « Façonnée en trois semaines, [...] se présente alors comme le produit d'un travail de mise en cohérence et d'agencement de composants techniques et méthodologiques qui n'avaient pas encore trouvé d'usage réglementaire en matière d'évaluation des risques » (2010A, p. 203).

⁸⁷ MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES, 2007, *Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Guide méthodologique*, 162 p.

comme l'avait été celui de la première campagne. Symétriquement, en étant transposée autour d'objets *cousins*, la prévention des risques naturels et son fonctionnement gagnent en crédit. Ils deviennent alors la « bonne » façon de traiter des problèmes associés à la thématique risque. En résumé, le cadre conceptuel et définitionnel associé aux risques technologiques, en prenant appui sur la prévention des risques naturels, se rend légitime et participe, en retour à l'objectivation de celle-ci.

Dans les deux cas, la notion de risque dispose d'une définition analogue en tant que croisement entre les aléas d'un phénomène physique potentiel et les enjeux présents ou à venir sur un espace donné. De cette conception découlent différents principes communs aux deux domaines évoqués précédemment. Le plus important revient à considérer les dimensions « aléa » et « enjeux » en tant que supports d'action : pour réduire la « valeur » quantitative associée à un risque, il est soit possible d'agir sur sa dimension « aléa » (par exemple : réduire l'aléa à la source, le contenir, changer la cinétique de sa réalisation, mieux identifier le phénomène physique, etc.), soit sur la (re)configuration de sa dimension « enjeu » (par exemple : organiser l'aménagement des sociétés environnantes, réduire la vulnérabilité du bâti *a priori*, déplacer les constructions les plus concernées, exproprier, etc.).

Notions	Aléas	Enjeux	Vulnérabilités	Risque
Définitions domaine naturelle <i>Issues du Guide méthodo. PPRN -1997</i>	« Phénomène naturel d'occurrence et d'intensité données » (p. 54)	« Personnes, biens, activités, moyens, patrimoine, etc. susceptible d'être affectée par un phénomène naturel ». (p. 54)	« Au sens le plus large, exprime le niveau de conséquences prévisibles d'un phénomène naturel sur les enjeux » (p. 55)	« Pertes probables en vies humaines, en biens et en activités consécutives à la survenance d'un aléa naturel ». (p. 55) <i>La notion résulte d'un croisement entre carte des aléas et appréciation des enjeux. Elle se focalise sur les dommages causés par un phénomène physique.</i>
Définitions domaine techn. <i>Issues du Guide méthodo. PPRT-2007</i>	« Probabilité qu'un phénomène dangereux produise, en un point donné du territoire, des effets d'une intensité physique définie » (p. 27)	« Personnes, biens, activités, éléments, du patrimoine culturel ou environnemental, menacés par un aléa ou susceptibles d'être affectés ou endommagés par celui-ci (p. 28)	« Sensibilité plus ou moins forte d'un enjeu à un aléa donné ». (p. 28)	<i>Seule une définition « technique » est proposée.</i> « Il résulte de la combinaison des trois critères suivants : - La probabilité d'occurrence d'un phénomène dangereux [...] ; - L'intensité des effets de ces phénomènes ; - La vulnérabilité des intérêts visés à l'article L-511-1 du Code de l'environnement ». (p. 21)

Tableau 1 – Définition de notions caractérisant la notion de risque dans le domaine d'action de la prévention du risque naturel et de la prévention du risque technologique

Ces deux dimensions correspondent alors à des catégories d'analyse auxquelles est associé un indicateur soit quantitatif (une mesure, une valeur), soit qualitatif (une information non-numérique, une appréciation). La loi BACHELOT favorise, en outre, les approches probabilistes pour l'évaluation des aléas, aussi bien naturels que technologiques : elle invite à un déplacement analytique faisant intervenir de nouveaux acteurs, dotés de compétences scientifico-technique, mais aussi d'acteurs auparavant considérés comme profanes. L'évaluation des enjeux est, pour sa part, du ressort de la négociation entre les services de l'Etat, les collectivités et les autres acteurs associés. Sa légitimité se fonde, non pas sur une compétence dont dispose un acteur *a priori*, mais sur une procédure comprenant une succession d'étapes, dont l'aboutissement conduit *in fine* à l'identification collective d'enjeux sur l'espace étudié.

Les « aléas » et les « enjeux », ainsi que les modalités de leur évaluation résultent respectivement d'une démarche supposée experte et de la recherche démocratique et collective d'un arbitrage entre plusieurs acteurs. Ceci permet d'expliquer, en partie, l'apparent consensus qui entoure ces deux catégories d'analyses, considérées individuellement. Ainsi, l'hypothèse de leur indépendance est formulée par les guides méthodologiques⁸⁸ étant donné que leur définition s'opère au sein de circuits supposés hermétiques et que toutes deux se réfèrent à des éléments en apparence distincts (respectivement un phénomène physique et l'organisation spatiale des sociétés). Chaque dimension peut alors être cartographiée séparément de l'autre.

Mais une telle conception partagée de la manière de déterminer un risque force à éluder certains aspects pourtant au cœur des politiques publiques de prévention des risques naturels et technologiques. La concertation (BONNAUD, MARTINAIS, 2008) et l'information aux populations sont laissées à des circuits parallèles aux PPR, malgré l'ouverture des comités d'échanges. De manière générale, les PPR ne traitent d'ailleurs que succinctement des relations entre les sociétés et les phénomènes physiques. Pour la dimension temporelle, si les règlements des PPRN intègrent habituellement un léger historique des événements connus, ils n'affichent que rarement les projets à venir sur la collectivité concernée et ne font que rarement état des évolutions à y prévoir (démographie en hausse, projets de construction, plus tard, fusion de communes, etc.).

⁸⁸ Le guide méthodologique PPRT indique par exemple : « L'aléa technologique ne tient pas compte de la présence éventuelle d'enjeux (humains, matériels) ni de leur vulnérabilité. La définition de l'aléa ne préjuge donc pas de la gravité potentielle d'un accident industriel » (p.28). MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES, 2007, *Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Guide méthodologique*, 162 p.

Enfin, et de manière plus systémique, certaines considérations historiquement liées à l'émergence de la politique de prévention du risque sont évacuées ou reléguées à d'autres politiques publiques. C'est le cas, par exemple, pour le problème de la pollution de l'air, qui s'est historiquement construit autour des rejets industriels et des préoccupations hygiénistes du XIX^{ème} siècle. Rattaché aux débordements industriels et plus récemment intégrées aux études de dangers que les installations classées doivent produire, les questions relatives à la pollution, sous toutes leurs formes (pollution de l'air, pollution de nappe, pollution sonore, etc.) ne sont pas intégrées aux règlements qui encadrent une exploitation industrielle. De même, la prévention des risques d'inondation prend historiquement forme autour de considérations propres à l'écoulement des eaux, qui bien qu'elles continuent à être au cœur des thématiques fluviales, sont complétées, plus tard, par des préoccupations naturalistes. Ces compétences sont alors redistribuées à d'autres services de l'Etat ou laissées à des acteurs locaux plus compétents, comme peuvent l'être les syndicats mixtes qui se montent autour des cours d'eau. D'autres thématiques encore, comme celles de la protection de la population ou bien celles relatives à la santé sont écartées et transférées à des services départementaux ou communaux compétents, plutôt qu'aux acteurs en charge de la production des PPR.

Malgré les restructurations apportées par la loi BACHELOT et les nouveaux instruments pour identifier *ce qui fait risque* (plan de prévention des risques, instances de négociation et discussion, déploiement d'outil informationnel et d'alerte), l'éclatement des compétences liées à la prévention des risques reste un obstacle pour disposer d'une vision globale sur la problématique risque : d'un rôle étatique très marqué et central (DECROP, GILBERT, 1993), l'objectif a été de repenser le rôle de l'Etat pour en faire un « animateur de réseaux d'acteurs publics et privés » (BOUDIERES, 2006, p. 55). La création de structures chapeau comme les commissions départementales des risques naturels majeurs va dans le même sens en instaurant un dialogue entre des acteurs issus de collèges différents (service de l'Etat, collectivité, professionnels, assureurs, citoyens, etc.). Mais cette apparente démocratisation des « risques » souffre généralement de dysfonctionnements communicationnels (COANUS, DUCHENE, MARTINAIS, 1999A), aussi bien présents dans le domaine industriel (BONNAUD, DUCHENE, LAFAYE, MARTINAIS, 2007) que dans celui de la prévention des risques naturels (DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2000 ; DECROP, 2004).

3) Au-delà de la prévention des inondations

La création des services de prévision de crues par une circulaire provenant du ministère de l'Écologie et du Développement durable⁸⁹, accompagnée des apports des lois BARNIER et BACHELOT correspondent à un moment de refonte de la prévention des risques d'inondation en France. En introduisant de nouveaux outils et procédures, une telle reconfiguration ambitionne d'améliorer la gestion des risques, par exemple en y associant les riverains ou les collectivités, ainsi qu'en rendant le schéma d'alerte plus opérationnel.

A) La prévention des risques comme levier de développement ?

Publiée en mars 2003, l'étude globale sur les crues du Rhône (EGR) dresse un bilan des inondations du fleuve, de la frontière suisse à son delta, dans le but d'établir une stratégie générale d'action pour la réduction du risque d'inondation et pour une meilleure intégration de l'occupation des sols (CORTIER *et alii.*, 2000). Le rapport final fait état de la nécessité de repenser le système de gestion des inondations du Rhône dans sa globalité.

Fruit croisé d'une décennie d'échanges répétés entre l'ensemble des acteurs présents le long du linéaire rhodanien et d'un corpus de grandes études conduites à l'échelle du bassin versant du fleuve – dont la plus importante est d'ailleurs l'EGR – la création du Plan Rhône répond aux mêmes aspirations. Il se concrétise via un partenariat inédit entre plusieurs acteurs clés, réunis autour de thématiques fluviales variées et il aspire à « un développement durable »⁹⁰ des territoires riverains du Rhône. Cette expression, démocratisée par le rapport BRUNDTLAND, est traduite dans l'action du plan Rhône sous la forme de trois grands objectifs directeurs :

« - Concilier la prévention des inondations et les pressions d'un développement urbain et des activités humaines en zone inondable ;

- Respecter et améliorer le cadre de vie des habitants, ce qui passe par la préservation et l'amélioration de la qualité des eaux et le maintien de la biodiversité, par la valorisation du patrimoine lié au fleuve dans la perspective d'une réappropriation culturelle et sociale et par un tourisme exploitant au mieux les potentialités des espaces naturels et du patrimoine historique et culturelle de la vallée ;

- Assurer un développement économique de long terme ».

[PLAN RHONE, 2005, *Plan Rhône*, un projet de développement durable, p.7]

Bien que le développement durable y soit présenté comme au croisement des « richesses sociales, culturelles et environnementales du territoire » (*Ibid*, p. 7), les trois principaux objectifs correspondent à un découpage impliquant, *a priori*, une hiérarchie entre chacune de ces ressources. En effet, la dimension « économique » paraît prépondérante : elle revêt plusieurs

⁸⁹ Cf. ANNEXE IX.

⁹⁰ Dans un document de vulgarisation, le « développement durable » est associé à « un développement qui répond au besoin du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs », conception calquée sur celle que propose le rapport BRUNDTLAND (PLAN RHONE, 2005, *Plan Rhône*, un projet de développement durable, p. 7).

formes, successivement liée aux dommages causés par l'inondation et à l'aménagement urbain pour y faire face, au tourisme, aux autres activités culturelles et aussi à des considérations productives (industrie, énergie, transport, etc.), ayant historiquement structuré l'aménagement du fleuve (DUREY, 2018 ; 2019).

L'aspect « environnemental », quant à lui, n'occupe une place importante que via son interaction avec les sociétés humaines. Quand il est évoqué, il se trouve associé à une fonction de confort et de qualité de vie, et s'avère dépourvu d'une quelconque portée environnementaliste. Mis à part le volet « inondation » analysé plus bas, cette dimension est majoritairement caractérisée en termes de « ressource », comme en témoigne l'intitulé du principal volet dédié dans le Plan Rhône : « qualité des eaux, ressources et biodiversité »⁹¹.

Enfin, la dimension « sociale » se focalise sur trois entrées : le cadre de vie, la sécurisation vis-à-vis des inondations et les savoirs communs partagés par les sociétés riveraines du Rhône. Ce dernier point trouve un écho particulier auprès de constats d'un supposé défaut généralisé de connaissance du fonctionnement des cours d'eau, dressés par les gestionnaires suite aux crues du Rhône de 2003. Cette méconnaissance est reprise par le Plan Rhône qui essaye de la combler via un axe privilégié d'action constitué autour de l'appellation « culture »⁹². Celle-ci est associée aux « représentations collectives » supposément partagées par les riverains du Rhône, une sorte de patrimoine commun, entendu de manière très générique comme l'ensemble des éléments matériels ou immatériels constituant une base d'intérêt collective. L'utilisation du terme « culture » correspond alors à une conception générique, polysémique et floue des biens collectifs (BLESIOUS, 2013) et elle oriente les actions à déployer (valorisation de patrimoine, activités productives, activités de loisir, tourisme, etc.) autour de la promotion d'une « identité » supposément préexistante et partagée par l'ensemble des acteurs riverains du Rhône⁹³.

Associé à la volonté d'un développement durable, la première version du Plan Rhône s'organise donc autour d'une conception systémique du fleuve, cherchant à le saisir, lui et ses

⁹¹ Cette assertion mérite cependant d'être modérée et ne doit pas être attribuée à une conception générale de la catégorie « environnement » du développement durable. Les considérations environnementalistes sont généralement laissées à d'autres structures, agissant sur des périmètres similaires, voire élargis (agences de l'eau, comités de bassins, délégation de bassin, etc.) et également partenaires du Plan Rhône.

⁹² Une rapide analyse textométrique rapporte plus de 89 occurrences du terme « culture » et de son dérivé « culturel » dans le document PLAN RHONE, 2005, *Plan Rhône*, un projet de développement durable, 110 p. (l'évaluation n'intègre pas les utilisations du mot en marge du texte).

⁹³ On retrouve, par exemple, l'expression « culture rhodanienne », employée de manière chapeau comme le rassemblement des « biens communs », qu'il s'agisse de « patrimoine naturel et paysager », de « patrimoine bâti », de « patrimoine fluvial » ou du patrimoine « ethnologique ». De manière synthétique, il est même associé à un « imaginaire collectif » (*Ibid*).

sociétés environnantes, de façon globale. Mais ceci se traduit par l'identification d'intérêts hiérarchisés et sectorisés, dont la mise en action revient à faire fonctionner des « réalités conçues et gérées de façon séparées, mais qui s'entrechoquent » (GODARD, 2005, p. 20). L'injonction au « développement durable » correspond alors à une manière de considérer les thématiques environnementales en vogue au début des années 2000, qui est toutefois cruciale dans les évolutions de la manière de déterminer *ce qui fait risque*.

La gestion du risque d'inondation, par exemple, est structurée autour de chacun des trois piliers constitutifs du développement durable. Mais si les aspects « environnemental » et « économique » sont historiquement centraux – respectivement par la précaution constante accordée à l'écoulement des eaux (et plus récemment à la qualité des milieux) ainsi qu'au travers de la rationalisation progressive des dépenses liées aux aménagements du Rhône (PPRT, analyse coût-bénéfice avant aménagement, système assurantiel) – le volet « social » gagne en importance, notamment dans l'application de la loi BACHELOT.

B) Une harmonisation du risque d'inondation via la doctrine Plan Rhône

Dans le but de conduire à une gestion opérationnelle et homogène des inondations du Rhône sur tout son linéaire, la structure partenariale que constitue le Plan Rhône intègre assez logiquement un volet « inondation » dont les objectifs associés sont en accord avec les pistes dressées par l'EGR.

La stratégie générale se décline sur trois « territoires pertinents » d'intervention, dont le découpage se fonde sur une cohérence hydrographique, mais aussi sur des contextes socio-territoriaux distincts : le Rhône Amont, coulant entre la frontière suisse et le sud de Lyon, le Rhône Moyen qui s'étend de Givors (69) jusqu'à la plaine de Donzère Mondragon (84) et le Rhône Aval qui débouche sur la mer Méditerranée. A ce découpage spatial, se cumule une démarche de solidarité amont/aval et bilatérale (rive gauche/rive droite) devant s'établir sur l'intégralité du linéaire du Rhône, peu importe la protection des secteurs concernés. Cette conception obéit à un idéal de fonctionnement hydrologique voulant que les modifications qui s'opèrent en aval puissent modifier le profil d'inondation en amont, et vice-versa. De même, l'optimisation des zones d'expansion des crues (ZEC) le long du linéaire rhodanien est censée aller dans le sens de la facilitation de cette double solidarité : en effet, autoriser l'inondation de certaines zones peu denses, sans activité et sur lesquelles l'eau peut s'étendre, participe à ralentir l'écoulement des cours d'eau et donc à réduire leurs éventuels effets sur les zones

urbaines sensibles⁹⁴. Pour réduire les effets des inondations, la mise en œuvre des actions du Plan Rhône correspond à trois entrées distinctes :

« Pour parvenir à concilier la prévention des inondations et les pressions évoquées plus haut, trois champs d'intervention complémentaires ont été identifiés :

- Réduire les inondations, en agissant sur le phénomène physique lui-même, sur le Rhône et ses affluents
- Réduire la vulnérabilité, en proposant des aménagements et des modes de développement plus adaptés au risque d'inondation.
- Savoir mieux vivre avec le risque, en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés en développant la connaissance et la compréhension des phénomènes et en faisant évoluer leurs comportements face au risque ».

[PLAN RHONE, 2005, *Plan Rhône*, un projet de développement durable, p.37]

Bien que la prévention des inondations ne s'effectue pas ici en termes de « risque », les trois « champs d'intervention » identifiés correspondent aux catégories d'actions que sont les aléas, les enjeux/vulnérabilités et l'information préventive, conformément au découpage de la notion qu'en proposent les guides méthodologiques PPRT et PPRN. Malgré l'absence du mot, c'est bien une prévention du « risque d'inondation » qui est visée, comme en témoigne l'écriture par la DIREN Rhône-Alpes d'une doctrine commune en 2006 relative à l'élaboration « des plans de prévention des risques d'inondation du fleuve Rhône et de ses affluents à crue lente »⁹⁵.

La doctrine en question fixe un cadre commun pour les cartographies des risques d'inondation relatives au Rhône, notamment pour assurer une homogénéité à l'échelle du bassin. Un agent du Plan Rhône détaille les enjeux derrière un telle démarche :

« Alors, la doctrine Rhône, elle a été faite pour définir l'aléa de référence, dans un premier temps. C'est-à-dire qu'il y est dit que ce sont les crues historiques aux conditions actuelles d'écoulement, ce qui a engendré tout le travail qu'on a fait après de détermination d'aléa. Et après, il y a le PPR, mais c'est une compétence départementale... Et donc si on laisse faire les DDT, d'une rive à l'autre, on va avoir des principes de zonage et des prescriptions qui vont être différents ! La doctrine avait l'ambition d'avoir un aléa défini sur des bases communes et puis de poser aussi des principes de transposition en zonage réglementaire communs sur l'ensemble du Rhône, tout en introduisant certains éléments de souplesse potentiels... Je ne sais pas si vous l'avez lu, mais il y a, par exemple, la notion de "digue résistante à la crue de référence". C'est un truc très particulier. Très particulier. Un truc qui permet, quand on a une digue qui est vraiment sécurisée dans une zone qui est déjà urbanisée, d'assouplir les prescriptions en conservant l'affichage de l'aléa. C'est ça le principe. Donc la doctrine Rhône, elle essaye de donner un minimum de socle commun dans la prescription et dans les zonages réglementaires. Dans l'ensemble, elle est satisfaisante, on va dire ».

[Agent au pôle Plan Rhône de la DREAL AuRA]

La doctrine commune du Plan Rhône a donc pour principe de stabiliser des méthodes de production des PPRI, pour l'ensemble des départements traversés par le Rhône. Son élaboration est censée aider au déploiement d'une solidarité globale, tout en s'adaptant aux

⁹⁴ Ces considérations paraissent globalement conformes au principe du développement durable (GUERRIN, 2014).

⁹⁵ DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT RHONE-ALPES, 2006, *Les plans de prévention des risques d'inondation du fleuve Rhône et de ses affluents à crue lente. Doctrine commune*, 98 p.

particularités propres à chaque collectivité. Mais la démarche aspire surtout à une politique de prévention des risques cohérente et homogène à l'échelle du bassin, élargissant les réflexions amont/aval, bien au-delà des simples limites communales et départementales. Pour ce faire, la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes se positionne en structure pilote, chargée de déterminer les aléas d'inondation du Rhône, puis de transmettre ces données aux DDT, chargées ensuite des démarches administratives PPRN. Plus qu'une simple gestion des risques d'inondation du Rhône, le volet « inondation » du Plan Rhône déplace l'attention sur des aspects communicationnels afin d'assurer une « (ré)appropriation » du fleuve par ses riverains conformément aux enjeux portés par le partenariat.

La diffusion et la généralisation d'éléments de langage partagés par les services déconcentrés, ainsi que la production d'une « doctrine » permettant de considérer le problème « inondation » de manière univoque à l'échelle d'un bassin hydrographique cristallisent les différentes conceptions et manières de considérer la notion de « risque ». Cette progressive objectivation, bien que restreinte à des organes administratifs techniques, configure *de facto* la trajectoire que prend la prévention des risques d'inondation par la suite⁹⁶.

C) *Faire autre chose que de l'aménagement*

Les inondations qui touchent l'Europe au début des années 2000 conduisent l'Union européenne et ses Etats-membres à se saisir collectivement du problème. Motivée aussi bien par la protection des populations que par la limitation des dégâts de futurs débordements, la directive inondation du 23 octobre 2007 vise alors à en actualiser la gestion. Elle introduit également un cadre commun d'évaluation et de réduction du risque d'inondation auprès des Etats-membres. Pour ce faire, ceux-ci sont invités à réaliser pour chacun de leurs districts hydrographiques une évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI⁹⁷), dont la composition résulte d'un assemblage des données à leur disposition, ou encore à produire (inondations survenues, relevés topographiques, études hydrographiques, etc.).

⁹⁶ L'ANNEXE X apporte des précisions sur les évolutions que connaît la réglementation industries Seveso suite à la loi BACHELOT de 2003.

⁹⁷ L'EPRI donne généralement lieu à une mise en carte des zones inondables pour laquelle trois occurrences sont choisies : celle correspondant à un événement extrême avec une période de retour faible, un événement moyen (centennal) et un événement récurrent beaucoup plus fréquent. Les cartographies qui en résultent font apparaître l'étendue des crues pour chacun de ces scénarios et indique la hauteur d'eau atteinte et les vitesses d'écoulement correspondantes. Ce *modus operandi* rejoint dans ses grandes lignes celui des cartes d'aléas servant de base aux PPRI. L'adaptation pour le cas français est donc facilitée par près d'une douzaine d'années de production de plan de prévention des risques naturels. Après superposition avec les activités humaines identifiées dans le bassin hydrographique, la délimitation des zones inondables donne une « carte des risques d'inondation ».

Un « risque d'inondation » correspond alors à « la combinaison de la probabilité d'une inondation et des conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et les activités économiques associées à une inondation » (Art. 2), rejoignant alors, en partie, celle utilisée pour l'élaboration des PPR. A ces conventions générales s'ajoutent d'autres thématiques déjà présentes en partie dans la législation française, parmi lesquelles la consultation et l'information du public (Chapitre V de la directive), le principe de solidarité à l'échelle d'un bassin versant et la mise en œuvre d'un système d'alerte (Chapitre IV de la directive) ainsi que des considérations relatives à la qualité des milieux.

Néanmoins, quelques distinctions essentielles sont à noter entre la directive inondation et la politique de prévention des risques d'inondation en cours française. La principale différence réside dans la discrétisation de plusieurs scénarios de crue sur une même cartographie des zones inondables. En particulier, les modélisations de la crue millénale (période de retour de mille ans) correspondent à un évènement extrême, généralement écarté dans l'aménagement du territoire. Deux agents de la DDT de l'Ain expliquent les potentielles utilisations de ce genre de ce scénario extrême dépassant le simple domaine de l'aménagement :

« Pour le PPR qui est vraiment un outil pour la prévention des risques, mais qui est loin d'être le seul, ce qui a été admis, c'est qu'on prend : soit la crue historique la plus forte connue – ce n'est pas forcément ce qu'on appelle la crue centennale –, soit justement la centennale. [...] Pourquoi ? Parce que c'est un compromis, tout simplement, entre la prévention d'un côté et le développement du territoire qu'il faut tout de même permettre... Le développement ou le maintien d'un territoire. C'est un entre-deux qui permet d'avoir un niveau de protection qui est déjà, relativement satisfaisant. Après, il y a d'autres outils. Par exemple, pour les territoires à risques importants d'inondation, les TRI, on identifie les enjeux, mais surtout les stratégies locales sur lesquelles, les actions des collectivités vont ensuite être déterminées, par le biais des PAPI, les programmes d'action de prévention de l'inondation. Là, on se base sur une crue plus vaste. Pourquoi ? Parce qu'on ne fait pas que de l'urbanisme avec une stratégie locale. On fait de l'information, on peut faire des travaux sur le cours d'eau, mais aussi sur ses affluents. Voilà, il y a besoin d'avoir une réflexion plus large, avec un évènement plus important ».

« L'objectif dans cette doctrine, c'est un peu particulier : on recherche aussi à prendre en compte une crue exceptionnelle. Alors, pourquoi on prend en compte cette crue exceptionnelle ? Parce qu'en fait, il se trouve qu'on a eu dans les années 2000, 2002-2003, en Europe et principalement sur la partie allemande, il y a eu des crues exceptionnelles dans la Ruhr, qui ont fait des dégâts très importants. Et, on voyait bien que ces crues étaient d'une importance nettement supérieure à une crue centennale. Et on s'est rendu compte que ces crues n'étaient pas prises en compte jusqu'alors et qu'elles pouvaient mettre à mal la société de manière "grave", entre guillemets. On avait, à l'intérieur de cette enveloppe de crue qui dépassait la centennale, beaucoup d'établissements en jeu, des hôpitaux, des casernes de pompiers, toutes des installations qui avaient un rôle très important pendant la crue et aussi après la crue pour arriver à remettre en route la société. Donc l'objectif a été d'avoir des installations liées à la gestion de crise le plus loin possible, en dehors de l'enveloppe ».

[Agents de l'unité prévention des risques à la DDT01]

Le choix d'un scénario de crue centennale pour les PPRI est justifié au regard du caractère trop restrictif que pourrait représenter l'hypothèse « extrême ». Il se fonde sur un

compromis « satisfaisant » entre le développement d'une collectivité et son aménagement au regard de potentielles inondations. Les deux agents s'entendent sur le caractère arbitraire de ce choix, basé sur des pratiques qui font globalement consensus, avant de profiler, chacun à sa manière, l'intérêt de scénarios basés sur des crues extrêmes, par exemple, pour envisager des aménagements de renaturation des cours d'eau, pour faciliter l'organisation des secours durant une crise, pour restaurer des services urbains altérés par les inondations, ou encore pour mener des campagnes d'information à grande échelle.

Enfin, l'élaboration de plans de gestion des risques d'inondations (PGRI) implique pour chaque bassin hydrographique la définition d'objectifs de gestion du risque d'inondation qui seront traduits dans des stratégies à conduire à une large échelle. Ces documents ont vocation à structurer des échanges entre les différents acteurs gestionnaires des cours d'eau avec une intervention réduite de l'Etat.

La directive inondation est traduite dans le droit français via l'article 221 de la loi du 12 juillet 2010 « portant engagement national pour l'environnement », dite Grenelle II, dont le principal but est la modernisation des politiques environnementales et leur structuration autour de nouvelles gouvernances. Le texte de loi inscrit dans le code de l'environnement les outils et principaux éléments définitionnels relatifs à la prévention des inondations : à titre d'exemple, s'y retrouve transcrite une définition précise du « risque d'inondation », très proche de celle que propose la directive inondation.

Le code de l'environnement prévoit alors les modalités de réalisation des EPRI, qui, une fois produits servent à l'identification des « territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale ». Les territoires à risque important d'inondation (TRI) souffrent toutefois d'un problème définitionnel et les injonctions qui les encadrent sont parfois mal interprétées par les acteurs gestionnaires. Il faut attendre, le décret du 2 mars 2011 relatif « à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation », puis, plus tard, la production de guides explicatifs par les services de l'Etat pour qu'une définition des TRI soit stabilisée. A cette fin, la DREAL Rhône-Alpes s'implique, par exemple, dans la production d'un corpus synthétique et explicatif détaillant les nouveaux instruments.

Dans les faits, les TRI correspondent à des « bassins de vie dont le périmètre tient compte d'une logique urbaine au-delà de l'inondabilité potentielle caractérisée par l'EPRI »⁹⁸.

⁹⁸ DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT RHONE-ALPES, 2012, *Sélection des territoires à risques important d'inondation (TRI) – Rapport explicatif*, p. 5.

A chaque TRI est par conséquent associé un couple de cartographies : carte des zones inondables et carte des risques d'inondation, de la même manière que pour les PPRI. Néanmoins, contrairement à ces derniers, dont l'échelle d'application est communale, les cartes des TRI s'étendent à plusieurs intercommunalités. Pour sa part, le qualificatif « important » se distingue du terme « majeur » longtemps associé à la thématique des risques, puisqu'il se réfère plutôt à la « concentration d'enjeux exposés à l'aléa »⁹⁹.

Au sein de chaque TRI, des plans de gestion du risque inondation (PGRI) visent à l'application d'une stratégie locale de gestion des inondations (SLGRI). Les PGRI disposent alors d'une valeur programmatique et abordent la gestion des risques de manière transversale. De multiples thématiques peuvent alors y être intégrées, comme le suggère l'article L. 566-7 du code de l'environnement : « des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque ». Les principaux documents d'urbanismes doivent alors se conformer aux PGRI en important et en adaptant les principaux objectifs de ceux-ci. La concaténation de ces démarches permet *in fine* la formulation d'une stratégie collective et partagée par les acteurs en présence et portée par une structure pilote. Elle correspond en cela à une rationalisation de la gouvernance et des différentes compétences déjà exercées, en particulier dans le domaine de l'aménagement.

Ainsi, loin d'être concurrentes, les démarches liées à la mise en œuvre des PPRI et des SLGRI s'avèrent plutôt complémentaires : les acteurs participant à l'une d'elle se retrouvent généralement aussi en prise avec des préoccupations propres à l'autre. Les deux documents partagent donc des enjeux communs mais se distinguent sur les ambitions qu'ils portent. D'un côté, le PPRT ambitionne une opérationnalité à moyen terme, via des prescriptions sur l'aménagement des espaces riverains de potentiels dangers – pas nécessairement réduits aux phénomènes d'inondations –, de l'autre, le second circuit élargit les perspectives de réflexion en faveur d'une programmation sur le long terme, portée sur un ensemble de thématiques connexes à la gestion des inondations.

Pour autant, bien que l'ambition de la directive inondation dépasse celle des PPRI, l'élaboration de ces nouveaux documents s'inspire en grande partie des éléments techniques, ainsi que des démarches collaboratives confortées par plusieurs années de procédures, et auprès desquels les services de l'Etat sont souvent familiers. L'adaptation itérative de méthodes

⁹⁹ En outre, rappelons que la notion d'« aléa » est généralement supposée, par les services de l'Etat, indépendante de la composante « enjeux » de la notion du risque. Pour autant, nous montrerons dans les chapitres suivants l'imbrication de ces deux « volets » de la notion de risque.

similaires pour des démarches pourtant différentes, participe en cela à renforcer leur supposée pertinence et contribue à la réification des considérations qu'ils portent. C'est notamment le cas pour l'utilisation du couple « aléa » et « vulnérabilité », qui s'installe progressivement comme la principale modalité d'identification et de définition d'un « risque » par les parties prenantes. Les *a priori* sur chacune de ces deux composantes, mais aussi sur leur supposée indépendance s'avèrent, à ce titre, rarement remis en cause, œuvrant, par la même occasion à l'objectivation progressive de la notion de « risque ».

Ainsi, le Plan Rhône et les éléments de doctrine qu'il promeut, ainsi que le cadre d'action imposé par la directive inondation et sa transposition française favorisent la consolidation des construits opérationnels et des outils cartographiques ou communicationnels introduits par la loi BACHELOT de 2003. Pour autant, d'autres préoccupations se greffent à celles initialement posées en termes de maîtrise de l'urbanisme, enrichissant par la même occasion le contenu associé à *ce qui fait risque*. Ceci vaut en particulier pour l'introduction de l'expression « territoire » parmi des notions opérationnelles.

D) Une portée stratégique pour les territoires à risques importants d'inondation

Depuis une quinzaine d'années, les relations entre les « risques d'inondation » et la notion de territoire ont particulièrement intéressé la géographie francophone (NOVEMBER, 2002 ; BEUCHER, 2007 ; GRALEPOIS, 2012 ; REGHEZZA-ZITT, 2015) et ont donné lieu à des travaux pointant d'une part la polysémie de l'expression « territoire à (du) risque » mais aussi les principaux écarts d'acception qu'il existe entre la sphère gestionnaire et la discipline géographique¹⁰⁰. Si l'appellation – ainsi que ses dérivés – semble similaire d'une sphère à l'autre, elle ne correspond pas tout à fait aux mêmes objets. D'une part, l'utilisation du terme « territoire » par les gestionnaires se réfère usuellement à une acception administrative et juridique, en désignant un espace plus ou moins borné, sur lequel s'exprime une compétence, une politique ou un pouvoir particuliers. De l'autre, le terme relève d'une *objectivation disciplinaire* : la notion de « territoire » est problématisée au regard d'un questionnement scientifique amenant le chercheur qui l'utilise à faire correspondre les objets d'études aux démarches d'enquête déployées¹⁰¹ (COANUS, 2010).

¹⁰⁰ De manière plus large, les réflexions géographiques ont aussi porté sur les modalités de territorialisation de l'action publique environnementale (BOMBENGER, LARRUE, 2014 ; BARBIER, LARRUE, 2011).

¹⁰¹ A titre d'illustration, Jacques LEVY dans le *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés* propose pour la discipline géographique huit acceptions différentes du terme avant d'en proposer une neuvième synthétique et critique par rapport aux autres (LEVY, 2013B). Il est dès lors normal de constater des différences importantes entre les usages du terme « territoire » par des gestionnaires et par des géographes.

Ainsi, en instituant l'outil TRI, la loi Grenelle II officialise l'expression « territoire à risque » dans le langage technique, sans cependant lui attribuer une définition claire. Se pose alors la question du contenu associé au terme de « territoire » et aux réalités socio-spatiales auxquelles il se rapporte. De prime abord, le caractère opérationnel du TRI apparaît manifeste, dans la mesure où il s'agit d'un outil programmatique de suivi des démarches propres à une politique publique. Les entrées correspondantes dans la littérature grise se contentent le plus souvent de préciser le rôle de ce dispositif dans le cadre de la directive inondation. Du point de vue d'un gestionnaire, le « territoire à risque » correspond en ce sens à une portion d'espace, relativement vaste, sur laquelle un phénomène physique potentiel est susceptible de se déployer – et donc de causer d'éventuels dégâts sur les activités humaines présentes –, généralement délimitée par des outils cartographiques appropriés¹⁰².

Néanmoins, la délimitation du TRI reste malléable. En effet, elle dépend des dynamiques et actions conduites autour de la thématique « inondation » (PAPI, présence de syndicats de rivières, épisode de crue particuliers, etc.), mais aussi de la concentration d'enjeux d'aménagement (densité démographique, bâti, entreprises, établissements publics, etc.) potentiellement exposés. L'attention est alors portée sur la configuration générale de ces enjeux, qui prévaut dans la détermination des limites d'un TRI. Ce qui prime, c'est donc la réduction des vulnérabilités au sein de l'enveloppe urbaine correspondant au TRI, d'une part par le maintien des dispositifs déjà à l'œuvre, et, de l'autre, à travers la réalisation d'une stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) partagée par les acteurs en présence. En cela, le TRI dispose une portée programmatique, appuyé par l'ambition des SLGRI d'instaurer des gouvernances locales.

Contrairement à l'acception commune du mot territoire par les acteurs gestionnaires, la délimitation du « territoire de risque important d'inondation » ne correspond donc pas à un simple espace juridico-administratif, mais plutôt à l'expression de divers enjeux partagés par

¹⁰² Cette définition, confinée au domaine de la gestion des risques, cherche à reproduire la conception objectiviste du risque comme produit des dimensions « aléas » et « vulnérabilités » associées opérationnellement à la détermination d'un risque. Contrairement à d'autres définitions proposées la géographie, elle entend donner *a priori* autant d'importance à chacune de ces dimensions. En effet, l'intérêt s'avère généralement porté sur « l'aléa » ou sur les études de dangers, comme en témoigne une autre entreprise de définition de l'expression dans le sens commun, similaire à celle établie ici : « l'expression "territoire à risque(s)" désigne par conséquent tout espace sur lequel il est possible d'identifier un ou plusieurs dangers » (REGHEZZA-ZITT, 2015). La définition reste hypothétique, empirique et n'a d'utilité que pour la progression du passage où elle est mentionnée. Elle n'a nullement vocation à être réemployée à un autre moment de la démonstration générale, sauf mention directe. Elle s'inspire en partie de la classification proposée par : COANUS T., 2010, « Risques et territoire : Food for thought », in COANUS T., COMBY J., DUCHENE F., MARTINAIS E. (dir.), *Risques et territoires. Interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Lavoisier, Paris, p. 427-443.

les acteurs en charge de la thématique inondation. Dans un article de 2015, la géographe Magali REGHEZZA-ZITT (2015) attribue à l'expression « territoire à risque(s) », lorsqu'elle est utilisée par les gestionnaires, une dichotomie *a priori* entre le « risque » d'une part et le « territoire » de l'autre, chacun étant saisi indépendamment. L'exemple du TRI semble réfuter cette proposition, dans la mesure où il met en évidence la relation forte pouvant exister entre l'évaluation d'un risque et la détermination d'un espace d'action adéquat, non nécessairement réduit au seul périmètre administratif. D'une certaine manière, l'évaluation du premier permet de préciser les contours – opérationnels – du second, qui au gré de réunions d'acteurs compétents sert, en retour, à l'élaboration d'une stratégie d'action pour réduire le risque d'inondation.

Les textes réglementaires qui suivent la loi BACHELOT de 2003 proposent presque systématiquement des nouveautés vis-à-vis de la manière dont la prévention des inondations est mise en œuvre en France. Chaque nouvelle étape introduit, de manière itérative, des dispositifs réglementaires ainsi que des instruments d'analyse, d'aménagement ou communicationnels avec pour finalité une identification différente de *ce qui fait risque*, souvent en accord avec des injonctions ou des considérations plus large (injonction nationale au « développement durable », directive européenne, etc.). C'est par exemple le cas de la loi du 27 janvier 2017 dite de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » qui codifie la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, abrégée en GEMAPI. La mise en œuvre de cette compétence rend obligatoire la saisie de certaines missions par les collectivités ou par les EPCI dans lesquelles elles sont réunies, puis leur traitement par des structures compétentes. Dans les faits, si elle n'apporte pas de véritable modification à la manière dont est définie la notion de risque, elle correspond à un moment important de réorganisation des acteurs chargés de la prévention des inondations, sujet de vives interrogations (ANNEXE XI).

Un construit réglementaire en constante évolution

Retracer les évolutions réglementaires de la notion de risque dans le domaine de l'aménagement autorise *in fine* un retour réflexif sur ses usages dans la politique de prévention des risques actuelle. L'émergence de la notion dans des contextes historico-politiques différents et sa progressive mise en loi ont conduit à la stabilisation d'une définition opérationnelle, à laquelle recourt la majorité de gestionnaires dans le domaine l'aménagement. L'analyse des multiples conceptions et de leurs combinaisons progressives laisse alors transparaître le

caractère non-universel de la notion : il n'existe, *a priori*, pas de manière univoque et objective de caractériser un « risque ». Bien que trivial, ce résultat montre l'importance de bien établir le contenu associé à la catégorie d'action correspondante.

Ainsi, lorsqu'elle s'établit dans une optique opérationnelle par les pouvoirs publics, la notion prend la forme d'un construit protéiforme, qu'il serait possible de rapprocher d'une prénotion, dans le sens où l'entend DURKHEIM dans *Les Règles de la méthode scientifique* (1895 [1967]). Il s'agit alors d'une « représentation schématique et sommaire », résultat d'une appréhension spontanée qu'ont les gestionnaires des phénomènes physiques particuliers (crues, glissements de terrains, explosions industrielles, etc.). La prénotion correspond alors à une conception idéale des réalités, partiellement détachée des faits eux-mêmes, mais focalisée sur l'appréhension qui en est faite. En cela, elle ne permet pas véritablement de comprendre les réalités associées (ici, les conséquences liées à la manifestation d'un phénomène physique), mais plutôt de s'en approcher au travers d'une idée forgée *a priori*, vis-à-vis de faits sociaux empiriques (crues historiques et documentées, accidents industriels médiatisés, controverses techniques particulières, etc.). Toutefois, ce genre de construit technico-scientifique – en l'occurrence, fondé à la fois sur un empirisme technique et par le croisement de multiples disciplines scientifiques – prévaut au sein de programmes d'action spécifiques, notamment en raison de leur opérationnalité (DURKHEIM., 1895 [1967], p. 47-53).

A ce titre, définir un « risque d'inondation » à partir des deux critères que sont les aléas et les enjeux, revient à donner aux faits étudiés, une représentation schématique et virtuelle, – car essentiellement de l'ordre des idées – généralement plus simple à manipuler pour les gestionnaires. Les praticiens évaluent, par exemple, un risque d'inondation à partir des crues historiques connues – aussi documentées soient-elles –, et de l'occupation du sol, de la disposition du bâti spécifiques à une commune et de différents autres paramètres de peuplement. La prénotion paraît alors plus accessible que les faits sociaux auxquels elle se réfère, et par conséquent, davantage susceptible d'être le sujet des programmes d'actions ou d'éventuelles modifications législatives.

Lorsqu'un gestionnaire confond un phénomène physique, avec le risque que celui-ci advienne, il recourt à un raccourci qui l'amène à considérer comme une « réalité », le fruit d'un travail collaboratif de définition et de consolidation de la prénotion associée. Dit autrement, il pense avoir accès à la réalité d'une crue, alors qu'il ne peut *in fine* manipuler que la représentation technique qu'il en a, qui se caractérise par un « risque d'inondation », ainsi que

ses différents éléments constitutifs (période de retour, cinétique, enveloppe globale des enjeux concernées, etc.).

L'analyse des textes de lois et celle de la diffusion du terme « risque » dans la réglementation française, apportent pour leur part, de nombreux éclairages permettant d'expliquer cet écart. L'objectivation répétée et itérative de *ce qui fait risque* dans le domaine de l'aménagement cristallise progressivement une façon de l'aborder au niveau national, ainsi que des outils prescriptifs pour l'encadrer (PSS, PPR, DICRIM), des stratégies partagées entre plusieurs acteurs (SLGRI, etc.), des outils de communication et de gestion (DICRIM, PCS, information municipale) ou bien servant des préoccupations connexes. Ceux-ci deviennent alors les principaux canaux pour considérer et manipuler un « risque ». L'analyse de cas étrangers montre d'ailleurs les constantes et les variations qui existent dans la mise en œuvre de stratégies nationales de lutte contre les inondations (GRALEPOIS, LARRUE, *et alli.*, 2016) ou bien dans les politiques d'endiguement et les débats afférents (GUERRIN, BOULEAU, 2014).

Pour le cas français et de manière transversale, il est possible d'identifier trois modalités de définition et de diffusion de *ce qui fait risque* : le premier est pensé autour de la cartographie des aléas relatifs à un phénomène physique, dans une situation donnée, le deuxième est propre à la mise en application de la prévention dans l'aménagement, notamment via l'outil que constitue le PPR et, le troisième correspond, enfin, à l'information et la communication.

Point d'étape – Les trois régimes d'objectivation de *ce qui fait risque*

Comment penser la notion de risque dans le domaine de l'aménagement ? C'est la question initialement posée en introduction de cette partie et à laquelle nous avons tâché de répondre. Cet exercice nous a alors conduit à poursuivre deux chemins distincts, correspondant chacun à une acception particulièrement de la question.

Dans un premier temps, nous avons donc clarifié le cheminement ayant permis de construire la présente recherche, ce qui nous a amené à élaborer l'outil d'analyse de « régime d'objectivation ». Celui-ci permet de se concentrer sur les modalités qui contribuent à l'objectivation d'une notion – celle de risque, en l'occurrence – en intégrant l'ensemble des relations et jeux entre acteurs ainsi que leurs actions, isolées comme collectives, œuvrant à la réification d'un produit social en une « réalité » supposément objective. Le régime d'objectivation sert donc à analyser le processus d'objectivation au sein d'un groupe d'acteurs partageant un même but et des compétences communes.

Ensuite, en analysant la mise en loi progressive du terme risque et les variations successives qui ont été portées à la politique de prévention des risques, nous avons mis en évidence que les définitions de *ce qui fait risque* et la manière qu'ont les acteurs gestionnaires de s'en emparer, s'avèrent intrinsèquement liées aux enjeux déployés par la réglementation. Pour autant, l'analyse réglementaire permet de pointer quelques invariants de la politique de prévention des risques actuelle, qu'il est possible d'exprimer au travers de trois missions : la détermination scientifico-technique d'un aléa et sa représentation cartographique, essentiellement fondée sur la pratiques d'expertises technico-scientifiques ; la mise en application opérationnelle qui se fait par l'intermédiaire de discussions itératives débouchant sur l'élaboration de documents de planification ; et l'information préventive et l'organisation préventive de la gestion de crise par le moyen de divers outils communicationnels.

La constitution de ces trois missions complémentaires en tant que modalités privilégiées de gérer les risques dans le domaine majeur rejoint, en cela, l'hypothèse posée au terme de l'analyse étymologique : la structuration actuelle de la politique de prévention des risques résulte bien d'une démarche itérative et volontaire de la part des gestionnaires, déployée sur le long terme, via une succession de réglementations et fondée sur une rationalité technique marquée. Ainsi, la politique de prévention des risques et les différents canaux de discussions associés se configurent à partir de décisions régaliennes, qui bien que variables d'une époque à l'autre, se sont traduites de manière contemporaine autour de trois tâches. Ce résultat, s'il reste à ce stade superficiel, puisqu'il n'informe qu'assez peu quant aux stratégies de légitimations à

l'œuvre lors des échanges, suggère néanmoins la prégnance des acteurs gestionnaires dans la démarche, dans la mesure où ils sont usuellement chargés de la mise en œuvre de ces dispositions.

Pour chaque mission, nous considérons un canal de discussions de *ce qui fait risque*, auquel participent des groupes d'acteurs variables, selon des règles établies en entrée de discussion. Nous montrerons qu'à chacun de ces circuits correspond un régime d'objectivation spécifique de la notion de risque, configuré autour de règles et de principes distinctement énoncés. En particulier, **nous mettrons en évidence les modalités de discussion et de négociation autour de *ce qui fait risque*, permettant *in fine* leur réification en tant qu'objet opérationnel, ainsi que les stratégies de légitimation déployées par les acteurs y participant.**

La partie II de cette thèse constitue donc une analyse des modalités d'évaluation et de détermination des aléas, à partir, notamment de travaux d'expertises scientifico-techniques. La partie III s'intéressera, ensuite, aux négociations opérationnelles relatives à l'élaboration des plans de prévention des risques. Enfin, la partie IV abordera les préoccupations et les préconceptions à l'œuvre dans le cadre de l'information préventive.

PARTIE II –

**L'EXPERT ET SON EXPERTISE, ENSEMBLE POUR L'OBJECTIVATION
DES ALEAS**

**– LE REGIME D'OBJECTIVATION SCIENTIFICO-TECHNIQUE DE
*CE QUI FAIT RISQUE***

Partie II : L'expert et son expertise, ensemble pour l'objectivation des aléas – Le régime d'objectivation scientifico-technique *de ce qui fait risque*

« *Ἀγεωμέτρητος μηδεὶς εἰσὶτω* (Que nul n'entre ici s'il n'est géomètre) »

[*Origine incertaine*. Maxime généralement associée à l'inscription à l'entrée de l'Académie fondée à Athènes par PLATON]

« L'ingénieur c'est un peu celui par qui l'Universel arrive, c'est l'accoucheur de la meilleure des solutions possibles, celle qui découle tout naturellement du réel, de la nature quantifiée et des calculs scientifiques ».

[P. PASCON, 1980, « Le technicien entre les bavures et le bricolage », p. 177]

Les controverses sanitaires et environnementales qui se manifestent en Europe durant les années 1980 sont l'occasion d'une remise en cause de l'expertise et de sa production. Ces questionnements prennent source dans « le constat d'une dépendance accrue de la société à l'égard de la science, devenue le médiateur indispensable entre l'homme et un environnement dont la plupart des caractéristiques pertinentes (du point de vue de la pollution et de la santé) sont de plus en plus inaccessibles au profane » (GRANJOU, 2003, p. 178). Mais malgré l'organisation de colloques et de rencontres internationaux dédiés à une réflexion collective sur l'expertise, les recherches à son propos restent longtemps réduites à quelques chercheurs (GRANJOU, 2003 ; JOLY, 2005). Ce n'est que dans les années 1990 que le sujet de l'expertise s'autonomise dans les champs de la sociologie et des sciences politiques pour conduire à une meilleure compréhension des mécanismes qui la composent (SARFATI-LARSON, 1988 ; TREPOS, 1996 ; DECROP, 1998).

Préambule : l'expertise comme objet d'étude

L'expertise s'articule généralement autour d'une situation d'incertitude, source de tensions, et pour laquelle un commanditaire mandate un groupe d'acteurs, dotés en compétences techniques, en savoir-faire ou en connaissances scientifiques, afin qu'ils fournissent une aide à la décision. Les acteurs responsables de la production de l'expertise – les experts – sont alors chargés de fournir des éléments d'éclairage en manipulant les données à leur disposition et en interagissant avec l'ensemble des parties prenantes. Les apports de la sociologie mettent en évidence la position paradoxale dans laquelle se retrouve l'expert (TREPOS, 1996 ; DECROP, 1998 ; JOLY, 2005). Celui-ci doit généralement faire appel à des théories scientifiques ainsi qu'à la maîtrise de compétences particulières dans le but d'établir un cadre d'intelligibilité pour la situation d'incertitude complexe. Il traduit par la suite ces savoirs (CALLON, 1986) afin de

produire des résultats compréhensibles, qui seront réutilisés, puis discutés par les acteurs en présence. La configuration que prend l'expertise permet aussi la sollicitation de contre-expertises dont le rôle est variable : confirmation des résultats, apport de nouveaux éléments, disqualification, etc. (TREPOS, 1996).

Dans l'ouvrage de synthèse du groupe d'intérêt scientifique (GIS) « Risques collectifs et situations de crise » (BORRAZ, GILBERT, JOLY, 2005), Pierre-Benoît JOLY associe l'expertise scientifique à un oxymore : ce qui est attendu de l'expert étant davantage du ressort d'un « avis formel sur des problèmes réels complexes » que d'une « production de connaissance partielle à partir d'expériences sur des dispositifs simplifiés dont il maîtrise les paramètres » (2005, p. 119). Ainsi, bien qu'il puisse être amené à employer des méthodes inspirées des disciplines académiques qui le rendent légitime, l'expert n'est pas un scientifique (TREPOS, 1996). Mais, de la même manière, il se distingue du rôle de technicien auquel il emprunte cependant certaines caractéristiques.

A ce titre, le sociologue Paul PASCON (1980) définit le rôle de technicien comme « tous ceux qui convaincus de disposer d'une méthode déclarée spécifique et rationnelle font métier de l'utiliser pour transformer la nature inerte, biologique ou humaine ». Cette proposition fait du technicien un acteur qui « bricole », qui peut commettre des « bavures » mais surtout qui agence les informations afin de trancher une situation, tout en prenant en compte les demandes qui lui sont faites. Il est titulaire d'une position fixe dans l'espace de décision et constitue généralement un outil pour l'institution à laquelle il appartient. De son côté, l'expert occupe une position moins déterminée dans l'espace des discussions. Sa place est avant tout fonction de la commande, pouvant aussi bien provenir d'une administration que d'une municipalité, d'un collectif de riverains ou d'une association. L'expert n'est donc ni totalement scientifique, ni totalement technicien. Il possède un rôle hybride et se trouve par ce fait à la confluence de plusieurs domaines de production de connaissances. Pour formuler ces emprunts respectifs, nous proposons l'appellation expertise technico-scientifique dans la suite du développement.

[Le rôle d'expert dans la politique de prévention des risques](#)

Pour la thématique « risque », l'apparition d'experts supposément aptes à analyser une situation donnée et à évaluer un risque est assez récente¹⁰³. Dans la littérature, deux tendances

¹⁰³ Motivée par un meilleur contrôle des phénomènes physiques dommageables, l'intervention d'acteurs techniques et scientifiquement aptes à utiliser leurs connaissances pour comprendre ces situations devient monnaie courante à partir du XIX^{ème} siècle. La détermination du profil de futures inondations, comme la conduite des travaux attenants à la mise en protection des villes, sont alors du ressort d'ingénieurs d'Etat des Ponts-et-Chaussées. Le qualificatif d'expert pour désigner les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées paraît toutefois peu

sont généralement associées à l'émergence d'une expertise scientifique chargée de l'évaluation des risques. La première s'appuie sur des réflexions conduites dans les années 1980, aux Etats-Unis, et correspond à l'autonomisation progressive de l'expertise vis-à-vis de l'Etat. L'une de ses conséquences est notamment la séparation entre *risk assessment* et *risk management* : l'évaluation d'un risque et sa gestion sont laissées à des organismes généralement distincts et indépendants, les uns par rapport aux autres (BOUDIA, 2013). En France, le monopole détenu jusqu'alors par les ingénieurs d'Etat s'ébrèche (DECROP, 1998 ; JOLY, 2005) et apparaissent des structures spécialisées, autonomes et compétentes pour l'évaluation d'un risque. La seconde tendance correspond à une mutation du moment où se pratique l'expertise. Auparavant, et principalement dans le domaine judiciaire, l'expertise avait lieu *a posteriori*, à la suite d'une catastrophe. L'évolution de la pratique l'oriente vers une détermination d'un risque avant qu'un événement ne se soit produit. L'expert, aidé par des méthodes technico-scientifiques fournit alors à ses commanditaires une conception prédictive des phénomènes physiques, diffusant *de facto* une certaine représentation de ceux-ci.

Geneviève DECROP (1998, 2004) attribue à cette diffusion ainsi qu'à la manière dont elle s'opère, l'accentuation du clivage entre les acteurs institués experts et ceux considérés comme profanes. Elle situe alors les experts dans une « zone floue », en rupture entre deux systèmes : un premier scientifique et naturaliste et un second social, plutôt orienté vers des « éléments de culture ». L'expert, en fournissant des éléments de négociation sociale, atténue le caractère technique de son expertise et par extension livre une image appauvrie, voire tronquée du phénomène physique étudié. En retour, il reste détenteur des principaux éléments de négociation : c'est par son intermédiaire que transitent les résultats de l'expertise et il se trouve alors garant du partage des responsabilités dans les décisions qui seront prises. Ainsi, l'expert participe simultanément à une réduction du « scientifique » et du « social » dans l'optique de faciliter l'union des deux.

Par ailleurs, les recherches portant sur l'expertise des situations à risque mettent en évidence les modèles alternatifs que celle-ci peut adopter. Pierre-Benoît JOLY (2005, p. 150) en propose une classification en trois modèles : un premier considéré standard, un deuxième dit procédural et un troisième qui prend la forme de « forums hybrides ». Pour le modèle standard, les acteurs institués experts s'opposent à ceux supposément profanes, c'est-à-dire ceux ne disposant pas de savoirs scientifico-techniques : les premiers sont alors chargés de déterminer

adéquat, dans la mesure où ceux-ci disposent d'une forte attache à l'Etat, dont ils sont par ailleurs les représentants (DECROP, 1998)

les « risques » selon la dichotomie « risque objectif / risque subjectif » communément partagée par les gestionnaires. Dans cette configuration, l'expert est alors le seul à même à dire *ce qui fait risque*. Le deuxième modèle se veut plus souple et accorde une place plus importante aux connaissances opérationnelles et réglementaires. Aux experts s'ajoute des groupes d'acteurs supplémentaires capables de discuter les résultats de l'expertise au regard de savoirs liés à l'action. Contrairement au cas précédent, personne ne dispose de l'intégralité des informations simultanément, mais il existe bel et bien une délimitation entre les acteurs jugés connaisseurs et ceux qui ne le sont pas. Le dernier modèle d'expertise, dit « modèle des forums hybride » est introduit par Arie RIP et Michel CALLON (1992) et rejette le schisme connaisseur/profane et invite à penser l'espace de discussion dans lequel prend place l'expertise comme un forum où les savoirs sont dispersés et, dans lequel chaque acteur a la possibilité d'apporter ses connaissances. Plutôt que d'être basée sur une évaluation physico-mathématique, l'expertise naît alors d'un compromis entre les acteurs ne présupposant d'aucune hiérarchie entre eux.

Le modèle d'expertise sélectionné dans une situation donnée reste toutefois configuré par la commande et repose, en partie, sur les réglementations en vigueur. Les modifications apportées *via* la loi BACHELOT et les textes qui la suivent encouragent la tenue d'instances de discussion dans la perspective de détermination de *ce qui fait risque*. Mais bien que ces législations orientent les prises de décision vers des fonctionnements proches des forums hybrides, en offrant notamment aux associations ou aux riverains la possibilité de s'exprimer (MARTINAIS, 2015), l'évaluation des aléas s'appuie la plupart du temps sur les deux premiers modèles, comme nous nous attacherons à le montrer dans cette partie.

La sociologie de la traduction pour étudier les situations d'expertise

Une fois établi, ce modèle sert alors de cadre général à l'expertise et dispose les acteurs, et en particulier l'expert, à des positions particulières que la sociologie de la traduction permet d'appréhender. Initialement développée par Michel CALLON (1986), la sociologie de la traduction – adaptée par Bruno LATOUR (1991 ; 1992 ; LATOUR, WOOLGAR, 1979 [1996]) en théorie de l'acteur réseau – fournit un cadre analytique permissif pour saisir la construction d'énoncés scientifiques ou celle d'artefacts techniques. Cette approche sociologique invite à reconsidérer les conditions de production des faits scientifiques en mettant en perspective leur parcours et les relations qui ont contribué à les constituer. Elle se fonde sur un rejet *a priori* de couples clivants pour l'analyse parmi lesquels ceux de « nature/société », de « humain/non-humain », ou encore de « politique/science ». L'ensemble des acteurs – humains comme non-humains – sont considérés comme partie prenante de réseaux selon une conception symétrique :

pour l'analyse, aucun élément n'apparaît plus important que les autres, qu'il s'agisse de facteurs organisationnels préétablis (groupe de pression, lobby, collectifs d'acteurs), de rapports de domination entre groupes sociaux ou encore d'éléments extérieurs à l'objet étudié (enjeux particuliers d'acteurs, commande spécifique, intérêts ou idéologie). Le corollaire est que tous ces éléments sont considérés avec le même niveau d'importance.

La sociologie de la traduction invite ainsi à saisir les énoncés scientifiques comme relevant d'une série d'inscriptions scientifiques qui stabilisent une certaine version auprès des autres membres du réseau. Comme l'explique CALLON (2006), « le travail des chercheurs consiste à mettre en place des expériences pour faire "écrire" les entités qu'ils étudient, puis à mettre en forme ces inscriptions, et ensuite à les combiner, les comparer et les interpréter. Au terme de ces traductions successives, les chercheurs produisent des énoncés décrivant ce que sont capables de faire les entités sur lesquels sont menées les expériences ». Symétriquement, pour les situations d'expertises étudiées dans cette partie, le « chercheur » peut être remplacé par « l'expert » et les expériences sont associées à l'ensemble du processus d'expertise qui est à l'œuvre pour l'évaluation des aléas (qui dépend, lui-même, du phénomène physique étudié). Les inscriptions successives s'opèrent au fil de l'expertise pour aboutir *in fine* sur les cartes d'aléa. Les résultats d'une expertise sont donc l'aboutissement d'une série de traductions opérées par un acteur occupant la position d'expert, et dont l'action processuelle en permet une stabilisation.

Le recours à la sociologie de la traduction apparaît alors judicieux à plus d'un titre. Un premier argument pourrait se trouver dans le fait que la démarche rende bien compte du caractère itératif et empirique par lequel s'effectue l'expertise. L'objectivation d'un aléa résulte alors, d'une suite de traductions consécutives donnant à l'acteur non-humain à l'origine des phénomènes physiques (un cours d'eau, une portion de terrain accidentée, des fondations instables, une installation chimique, etc.) une certaine forme (inscription) plus ou moins dangereuse (aléa). Dit autrement, « l'aléa » devient le produit final d'inscriptions consécutives que la sociologie de la traduction permet de retracer.

En outre, la sociologie de la traduction éloigne de l'analyse les considérations naturalistes qui conduiraient *a priori* à associer le phénomène physique et l'aléa uniquement à des « produits de la nature ». Ces positions naturalistes, très répandues auprès des acteurs en charge de l'évaluation des risques (COANUS, 2010), sont alors associées à une inscription située du phénomène. En prenant pour exemple le cas d'un mouvement de terrain, les observations préliminaires de fissures sur les bâtisses alentours se retrouvent *in fine* traduites en problème

« glissement de terrain » par l'expert responsable. Cette catégorie de « risque » correspond à un traitement particulier, que l'expert, à la suite de l'inscription préalable, déroule étape par étape pour *in fine* aboutir à la description du phénomène au sein de rapports d'expertise. Ainsi, les éléments observés initialement sont progressivement attribués à des inscriptions propres aux domaines de compétence de l'expert qui intervient. En cela, la sociologie de la traduction participe à la *dénaturalisation* des phénomènes physiques étudiés.

Ce point conduit toutefois à deux extrémités contre lesquelles il convient de se prémunir. Tout d'abord, nous rejetons dans la démarche de recherche toute tentation d'un constructivisme radical qui conduirait à interroger la nature ontologique des objets étudiés (LAHIRE, 2005). La seconde position, consistant à adopter les instruments de la sociologie de la traduction à outrance afin d'expliquer l'ensemble des relations sociales, nous apparaît comme une solution extrême et contradictoire avec l'exercice de déconstruction que nous menons. En effet, par l'intermédiaire du principe de symétrie, elle conduit à taire certains mécanismes de domination pourtant structurants pour un ensemble de champs d'action ou de recherche (BOURDIEU, 1976 ; 2002). La sociologie de la traduction est donc utilisée principalement à titre analytique dans cette partie afin de mieux saisir le processus itératif d'objectivation des aléas. La cascade de traduction à laquelle donne accès ce cadre théorique constitue enfin un argument supplémentaire pour son emploi. L'analyse de l'objectivation devient en cela possible en identifiant la manière dont l'expert – considéré comme traducteur – enrôle les autres membres du réseau, et les affecte à des tâches ou à des énoncés précis.

Un outil analytique pour comprendre l'objectivation des aléas

L'expertise constitue dès lors une piste intéressante pour valider l'existence d'un régime d'objectivation scientifico-technique de la notion de risque. Ce régime d'objectivation serait alors le théâtre de la consolidation ainsi que de la diffusion de représentations des phénomènes physiques basées sur des modélisations physico-mathématiques objectivantes. L'étape de détermination des aléas durant laquelle s'opère cette construction peut être assimilée à une situation d'incertitude lors de laquelle il est demandé à un acteur, supposément sachant et compétent, d'établir une modélisation d'un phénomène physique, avec pour finalité l'identification des zones susceptibles d'être atteintes en cas de survenue. La détermination d'un aléa se structure alors autour des éléments caractéristiques d'une expertise : une situation d'incertitude, une commande, un groupe d'acteurs sélectionnés puis mandaté pour ses compétences particulières dans le but de pratiquer une aide à la décision portée dans un réseau d'interrelations sociales.

Pour déconstruire une expertise, deux fronts d'analyse complémentaires existent (JOLY, 2005). Le premier conduit à analyser les transformations sociales à l'œuvre durant le processus d'expertise. L'expert s'intègre alors dans une situation d'incertitude, au milieu de jeux d'acteurs préexistants : comment son action et les résultats de son expérimentation modifient-ils les rapports de force entre commanditaires, techniciens et acteurs supposément profanes ? Dans les cas étudiés, l'expertise des aléas s'agence autour des deux premiers modèles (standard et procédural). A l'aide de la sociologie de la traduction, nous montrerons l'incidence d'un expert sur une situation d'incertitude, ceci dans le but de déconstruire l'objectivation des phénomènes physiques en aléas. En produisant une expertise, l'expert affecte *de facto* la tension entre savoir et pouvoir et joue, en cela, sur la décision finale. Ce premier pan d'analyse sera aussi l'occasion d'une interrogation plus large sur l'expert : comment celui-ci légitime-t-il son intervention lors de situations d'incertitudes ? Le chapitre 3 met alors en évidence le rôle de l'expert dans le processus d'objectivation scientifico-technique de *ce qui fait risque*.

Le second front d'analyse prend le contenu de l'expertise pour objet et s'attache à déconstruire, étape par étape, sa production. Il revient à s'intéresser aux modalités de production de l'expertise, dès la phase d'énonciation et d'affinage des hypothèses jusqu'à leur vérification. Dans les faits, l'expert est généralement amené à composer avec les données à sa disposition, ou à en produire de nouvelles qui lui permettent de préciser ses résultats. Les nouvelles données sont ensuite traitées et mobilisées au sein d'outils numériques permettant une modélisation du phénomène physique. *In fine*, l'expert propose une cartographie des aléas synthétisant toute la démarche d'expertise. De manière transversale, comment l'incertitude est-elle traitée à chacune des étapes de l'expertise et de quelle manière se retrouve-t-elle exprimée, ou à l'inverse tue dans la cartographie finale ? Le chapitre 4 cherche à répondre à cette question et constitue, pour cela, une analyse des différentes strates de composition d'un « aléa », de son appréhension initiale par l'expert, jusqu'à la retranscription de ses territorialités au sein de cartographies d'aléa.

La déconstruction successive de la figure de l'expert, puis de son expertise, donnent alors à voir la façon dont la dimension « aléa » de *ce qui fait risque* est progressivement rendue « objective ». La partie II met donc en exergue la constitution d'un régime d'objectivation, c'est-à-dire d'un cadre favorable à la diffusion d'une conception objectiviste des risques, alimenté par la constitution d'un discours et de représentations aléas-centrées et assimilant *ce qui fait risque* à l'extension des phénomènes physiques potentiels.

Chapitre 3 – Les traductions de l’expert enrôleur

La position d’expert découle d’une situation d’incertitude pour laquelle un acteur, détenteur de connaissances spécifiques et certifiées (TREPOS, 1996), se retrouve mandaté afin de fournir un avis scientifico-technique qui devient, par l’emploi d’une méthodologie particulièrement encadrée, une expertise. Selon cette perspective, le titre d’expert n’a donc pas d’existence indépendamment des situations d’incertitude où celui-ci s’avère mobilisé. Les expertises sont alors le théâtre de jeux d’acteurs concurrents que l’expert a pour mission de lisser par la tenue de son investigation. Ce faisant, il affecte par sa présence mais surtout au travers de son enquête, les rapports de force des autres acteurs.

Dans le cadre de l’évaluation des aléas, la commande confie usuellement à l’expert une mission de caractérisation, puis de production de cartographies, par la suite discutées et validées par les autres parties prenantes. La réflexion conduite dans cette partie se fonde sur quatre situations distinctes d’incertitude que l’action d’un expert contribue à désamorcer. Le choix de chacun de ces cas s’est établi à partir de deux entrées que sont le « modèle d’expertise employé » et l’« objet de l’expertise » – nous détaillons ces critères plus loin. Dans chacune des configurations décrites, nous nous intéressons en particulier à la manière dont l’expert transforme les rapports de force entre acteurs. **Quel rôle joue-t-il dans la définition des aléas et comment participe-t-il à leur objectivation ?**

1) Raconter la trajectoire des phénomènes physiques

L’enquête dans le nord-est de l’agglomération lyonnaise a permis d’isoler quatre situations d’incertitudes distinctes lors desquelles une commande, formulée à un prestataire, a donné lieu à la production d’une expertise. La façon dont ces expertises se sont alors déroulées est détaillée dans la première section de ce chapitre donnant à voir les procédés itératifs qui stabilisent une certaine inscription des aléas. Toutefois, il convient au préalable de préciser certaines spécificités de ces cas d’étude.

L’existence d’un cadre réglementaire ou d’un contrat établi entre plusieurs acteurs en amont de l’expertise est un premier élément caractéristique des situations analysés. Ainsi, contrairement aux expérimentations de laboratoire décrites par CALLON (1986) ou bien par LATOUR et WOOLGAR (1979 [1996]), les experts ne participent pas à proprement parler à la production d’une innovation scientifique, mais déploient des méthodes et des instrumentations déjà existantes pour fournir une représentation d’un artefact technique. En ce point, l’expertise diffère des situations de laboratoire classiques dans laquelle un chercheur tente de faire réagir l’entité étudiée, pour se rapprocher d’instrumentations servant à documenter une « histoire » du

phénomène physique, en collant au mieux à des guides méthodologiques. Ladite « histoire » est par la suite confrontée à un modèle, la plupart du temps numérique, qui fournit une première représentation des aléas. Après quelques corrections et retouches, les premiers résultats de l'expertise peuvent être soumis aux commanditaires. Les cas étudiés dépendent donc en grande partie du cadrage réglementaire et/ou opérationnel qui les entoure, ainsi que des guides et pratiques scientifiques à l'œuvre¹⁰⁴. Ces deux éléments contribuent en conséquence à agencer un certain enchaînement des traductions et à fixer des objectifs intermédiaires vers lesquels essayent de tendre les experts.

A) Les configurations des situations d'expertises à plusieurs niveaux d'incertitude

Le cadrage dans lequel s'effectue l'expertise constitue un premier élément de discrétisation des quatre cas d'étude numérotés de 1 à 4. Pour la détermination des aléas, deux solutions existent : la première correspond à un modèle d'expertise procédural (JOLY, 2005) associé soit à des législations, soit à des circulaires (inter)ministérielles fixant les grandes consignes à suivre. En France, l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) suit une démarche fixée par arrêté préfectoral, qui s'avère sensiblement uniforme d'un département à l'autre. L'étape de détermination des aléas se situe en parallèle de celle de concertation et s'intègre aux études techniques précédant la production des cartes de zonage (fig. 2).

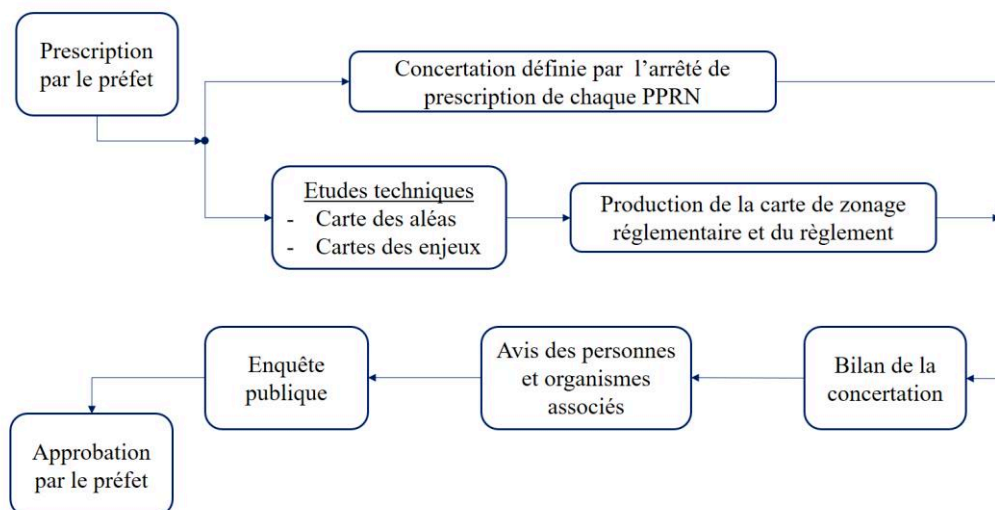


Figure 2 – Procédure type d'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels. L'expertise des aléas s'insère dans l'étape d'études techniques. Cette figure est une reproduction de schémas similaires souvent utilisés dans les documents officiels ou sur les pages Internet communiquant sur la procédure de réalisation des PPRN (Source : DDT01)

¹⁰⁴ Comme nous le montrerons par la suite, ces derniers ne sont pas nécessairement unanimes et sont régulièrement discutés, notamment à l'occasion de contre-expertises.

L'acteur en position d'expert répond alors à une commande-type passée par un représentant de l'Etat. Les expertises associées à l'élaboration de PPRN (ou à leur révision) correspondent ainsi aux cas n°1 et n°2. Les deux autres cas, quant à eux, font appel à un modèle d'expertise dit standard (*Ibid*), formalisé autour d'un clivage marqué entre expert et profane. L'expert y intervient dans le cadre d'une commande (souvent privée) pour laquelle les enjeux associés sont en partie retenus et, parfois dissimulés, par l'organisation des acteurs. Il lui est alors demandé de déterminer le comportement d'un phénomène physique, ou bien de répondre à une commande plus éclectique (modélisation physique par maquette, mission d'accompagnement, contre-expertise, etc.). Contrairement au modèle procédural, le modèle standard n'est pas nécessairement adossé à des exigences réglementaires, et peut très bien restreindre au minimum les aspects participatifs.

Le second élément de discrétisation est relatif à l'objet de l'expertise. Si pour chacun des cas, il est demandé à l'expert d'évaluer un aléa et d'en produire une cartographie ou une modélisation particulière, d'autres enjeux peuvent s'ajouter à la commande. L'objet de l'expertise est alors déplacé, modifiant en conséquence les inscriptions et traductions opérées en son sein. Les cas n°1 et n°3 représentent des situations que nous appellerons « classiques » pour lesquels l'incertitude repose essentiellement sur la nature et l'extension des phénomènes physiques. Pour les cas n°2 et n°4, un autre niveau d'incertitude apparaît, trouvant sa source dans les jeux d'acteurs précédant l'expertise : il concerne la validation (ou non) d'inscriptions établies par un acteur en position de traduction. L'expert y conduit une contre-expertise, ou une expertise complémentaire dont le but est double : déterminer l'aléa et réaffecter les membres du réseau à des tâches précises. Le tableau 2 résume la répartition des cas d'étude selon ces deux entrées.

Les quatre configurations servent de fil rouge lors des développements de cette partie et concernent principalement la catégorie d'action « risques naturels ». Ce choix s'explique de manière pragmatique par un accès facilité aux controverses et aux modalités de mise en œuvre de l'expertise.

	Un seul niveau d'incertitude	Plusieurs niveaux d'incertitude
Expertise procédurale	Cas n°1	Cas n°2
Expertise standard	Cas n°3	Cas n°4

Tableau 2 – Répartition des cas d'étude

B) Cas n°1 – L'expertise réglementaire et étatique des aléas d'inondation du Rhône

Depuis 2006, l'évaluation des aléas d'inondation du Rhône est encadrée par la doctrine commune propre à l'élaboration des PPRI du fleuve Rhône qui en précise les principaux enjeux et associe à chaque division hydrographique du fleuve des spécificités à prendre en compte.

Une doctrine pour harmoniser la production des PPRI

Notre analyse se focalise sur la section du Rhône-Amont, c'est-à-dire la portion du fleuve qui coule entre la frontière suisse et le sud de Lyon, dont les plus sévères inondations connues remontent à 1944 et à 1990 sur certains segments du fleuve. Il s'agit aussi de crues assez bien documentées qui cependant s'avèrent datées par rapport aux conditions d'écoulement actuelles. Si la procédure d'évaluation des aléas peut subir localement quelques adaptations, par exemple à proximité d'ouvrages CNR ou de confluences importantes (Ain, Saône), elle apparaît relativement homogène à l'échelle du Rhône-Amont. Nous proposons ici l'analyse d'une situation type.

« L'aléa de référence qui doit être pris en compte dans le PPRI correspond à la plus forte crue connue, ou si cette crue est plus faible qu'une crue de fréquence centennale, cette dernière. [...] Pour l'élaboration des PPRI, il convient de recenser les informations disponibles, les références réglementaires actuelles (hétérogènes à l'échelle du fleuve), les propositions pour définir l'aléa de référence [...]. Les grilles d'aléa tiennent compte des hauteurs de submersion et des vitesses d'écoulement ; l'aléa fort est défini en fonction de critères relatifs à la sécurité des personnes. Les aléas dans les espaces situés en arrière des digues doivent prendre en compte le risque de submersion et de rupture des ouvrages ; ceci implique une appréciation du risque "hors ouvrages" et du niveau de protection contre la crue de référence et des scénarios de crue exceptionnelle [...]. Les aléas connexes ne doivent pas être oubliés : zones de confluences, remontées de nappe ou de réseaux, ruissellements locaux... ».

[Direction régionale de l'environnement Rhône-Alpes, 2006, Les PPRI du fleuve Rhône et de ses affluents à crue lente. Doctrine commune, p. 16]

Cet extrait de la doctrine commune du fleuve Rhône se situe en exergue du chapitre dédié aux aléas. Il fixe d'emblée les principaux enjeux de leur évaluation ainsi que quelques éléments définitionnels et indications sur la marche à suivre. Accompagnée de circulaires interministérielles¹⁰⁵ et de guides méthodologiques, cette section configure un cadre d'action pour mener l'expertise des aléas du Rhône. En s'y référant, l'acteur chargé de l'évaluation des aléas inscrit les différents relevés et mesures dans une histoire du fleuve ; les hauteurs d'eau, débits et autres références mentionnées deviennent des porte-paroles du Rhône, c'est-à-dire des réductions de celui-ci qui permettent son intelligibilité auprès des autres membres du réseau.

¹⁰⁵ Dont la circulaire du 24 janvier 2004 relative « à la maîtrise de l'urbanisme et adaptation des constructions en zone inondable ».

Des négociations sont alors possibles pour converger vers un point de passage obligé¹⁰⁶ (PPO), énoncé incontournable vers lequel essayent de tendre le réseau. Pour ce cas d'étude, le PPO peut être résumé par l'assertion « Le Rhône inonde les zones riveraines » et l'intérêt de la démarche d'expertise est de circonscrire les limites de ces débordements.

Plusieurs experts, pour plusieurs expertises successives

Bien que les situations d'expertise classiques fassent normalement intervenir un seul groupe d'acteurs (les experts) pour la mise en œuvre de la chaîne de traduction qui transforme un « cours d'eau » en une « carte d'aléas », l'enquête révèle pour les inondations du Rhône l'implication d'une multitude de services, sur un temps assez long, agissant l'un à la suite de l'autre. L'extrait suivant récapitule les étapes successives pour la mise en carte des aléas du Rhône.

« Sur le Rhône, les données d'inondation connues n'étaient pas très développées à l'époque [en 2006]. [...] Il fallait un travail supplémentaire...

Et, à l'époque, on démarrait les PPR et on les faisait au service de navigation Rhône-Saône, qui intégrait aussi la police de l'eau. Puis, ça a été transféré aux DDT au début du plan Rhône. Elles ont ensuite été chargées de faire les PPR du Rhône conformément à la doctrine Rhône qui venait juste d'être calée.

Un directeur adjoint de la DIREN est arrivé à ce moment-là et il connaissait très bien le sujet. Il nous a fait attaquer le sujet de manière pragmatique. C'est-à-dire qu'on n'a pas attendu d'avoir lancé des cahiers des charges pour faire une étude confiée à un bureau d'étude complet, etc. Pour élaborer la donnée, on l'a fait de manière pragmatique avec ce qu'on avait et progressivement, on s'est investi sur cette partie technique, par ce biais-là. En plus, couplé à ça, on a pris le pilotage de la constitution d'une base de données topographiques sur tout le Rhône, par l'IGN. Une très grosse opération !

[...] Il y a aussi eu des histoires de modèles hydrauliques pour calculer les niveaux d'eau dans différents scénarios. Sur le Rhône, il y a un opérateur important, justement, c'est la Compagnie Nationale du Rhône. [...] Globalement, la connaissance du fonctionnement et les outils de connaissance du modèle hydraulique, c'était la CNR qui les avait. Des inspecteurs généraux de l'Équipement estiment à l'époque que la CNR était juge et partie. Et ils préconisaient que l'État se dote d'un modèle hydraulique... Ce qui était un peu utopique, parce qu'on ne pouvait pas demander à l'État de construire un modèle hydraulique, qui plus est, concurrent de celui de la CNR. [...] On est plutôt resté sur une convention d'utilisation partagée du modèle hydraulique de la CNR.

Ce qui fait qu'on a les outils pour faire des études hydrauliques, pour calculer des lignes d'eau sur le Rhône pour différents besoins. Dans un deuxième temps, on a lancé le chantier de la détermination des niveaux d'eau pour élaborer les PPR. Donc, c'était la DDT qui passait concrètement à la cartographie du PPR. Et, après, pour d'autres besoins, c'est-à-dire la directive inondation, on a aussi fait de la cartographie des enveloppes directes ou indirectes pour la gestion de crise, en prévision. [...]

Pour expliquer pourquoi on est là-dedans, c'est un enchaînement de choses qui ont fait qu'on n'est plus responsables de la carte des aléas... La plupart du temps, les DDT qui travaillent sur un autre cours d'eau, elles s'y connaissent, mais elles confient la production à des bureaux d'étude.

Là, sur le Rhône, on est un peu plus en production ».

[Agent au pôle inondation du Plan Rhône DREAL AuRA]

¹⁰⁶ Appellation issue de LATOUR B., WOOLGAR S., (1979 [1996]).

Dans ce long extrait, l'agent insiste sur les apports consécutifs des différents acteurs institutionnels et gestionnaires du Rhône. Leur participation est assimilable à des traductions successives qui convergent vers la production des cartes d'aléas : le processus itératif conduit ainsi à la stabilisation d'un circuit d'élaboration de ces documents. En 2006, le manque de données récentes et les ambitions de production de PPRN poussent les pouvoirs publics à investir massivement le sujet et à instrumenter les abords du Rhône.

Pilotées par la DIREN en autonomie, ces études aboutissent à des bases de données conséquentes (mesures de hauteur d'eau et de débits, compilation d'informations historiques, relevés topographiques, LiDar) et écrivent une « histoire » du Rhône sur un pas de temps assez long. Il s'agit là d'une première étape de traduction qui transforme « le fleuve Rhône » en « fleuve Rhône pouvant déborder ». Elle est suivie par sa numérisation au travers de modèles hydrauliques empruntés à la Compagnie Nationale du Rhône (CNR). La deuxième traduction introduit donc l'acteur « Rhône numérisé », qui subit lui-même une série de transformations numériques : les réglages et paramétrages du modèle numérique le font donc évoluer vers « le Rhône numérisé en conditions de débordement ». La mise en carte de celui-ci, opéré par le service de navigation Rhône-Saône ou la DDT (ou la DDAF, en fonction de l'année de prescription du PPRI), constitue la traduction charnière du fleuve Rhône qui va donner place à une première version de « la carte des aléas ». Cette dernière sera ensuite discutée par la collectivité et les autres personnes et organismes associés (POA) à la procédure avant d'être approuvée par le préfet. La figure 3 synthétise les transformations successives du fleuve Rhône.

L'évaluation des aléas du Rhône diffère des cas plus classiques dans lesquels un bureau d'étude occupe le poste d'expert et se charge, via un mandat, des missions d'instrumentation, de modélisation et de production de la première version de la carte d'aléas. Une concertation permet ensuite de recueillir un retour des POA et des collectivités concernées avant validation par le préfet. Une représentation générique de ce mode d'expertise « témoin » est proposé en figure 4. L'évaluation des aléas du Rhône et leur mise en cartographie constituent en cela une situation d'expertise procédurale, encadrée par des textes réglementaires, mais pour laquelle la position d'expert n'est pas attitrée : elle circule en fonction des besoins, des possibilités d'action et des compétences réglementaires ou techniques détenues par les acteurs gestionnaires.

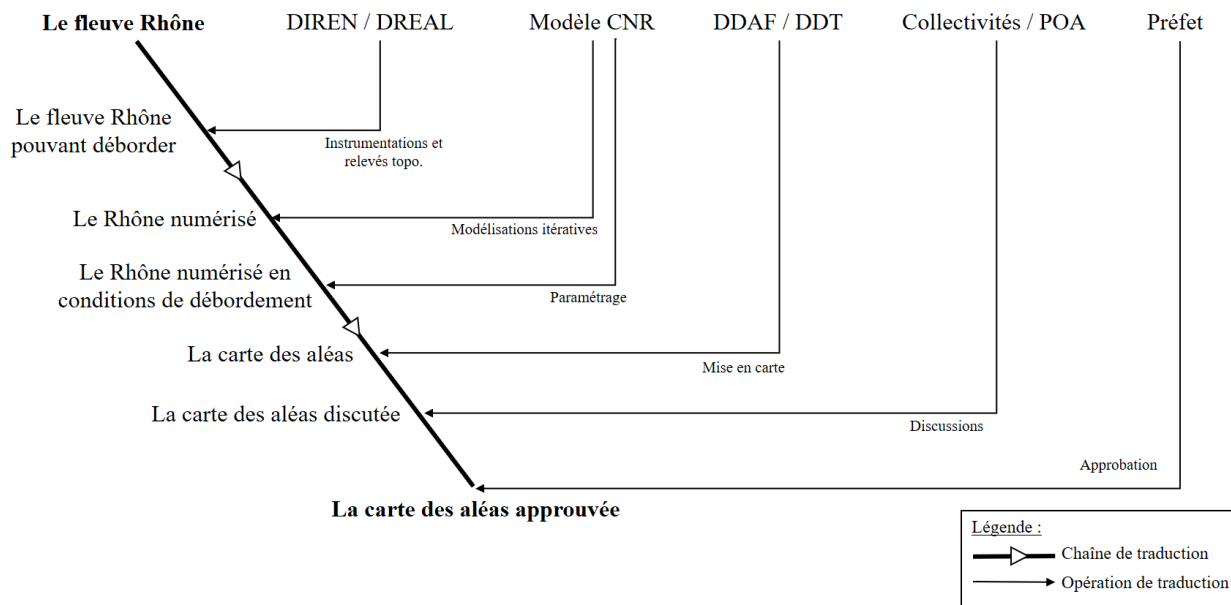


Figure 3 – Chaîne de traduction du fleuve Rhône en carte d'aléas (cas n°1)

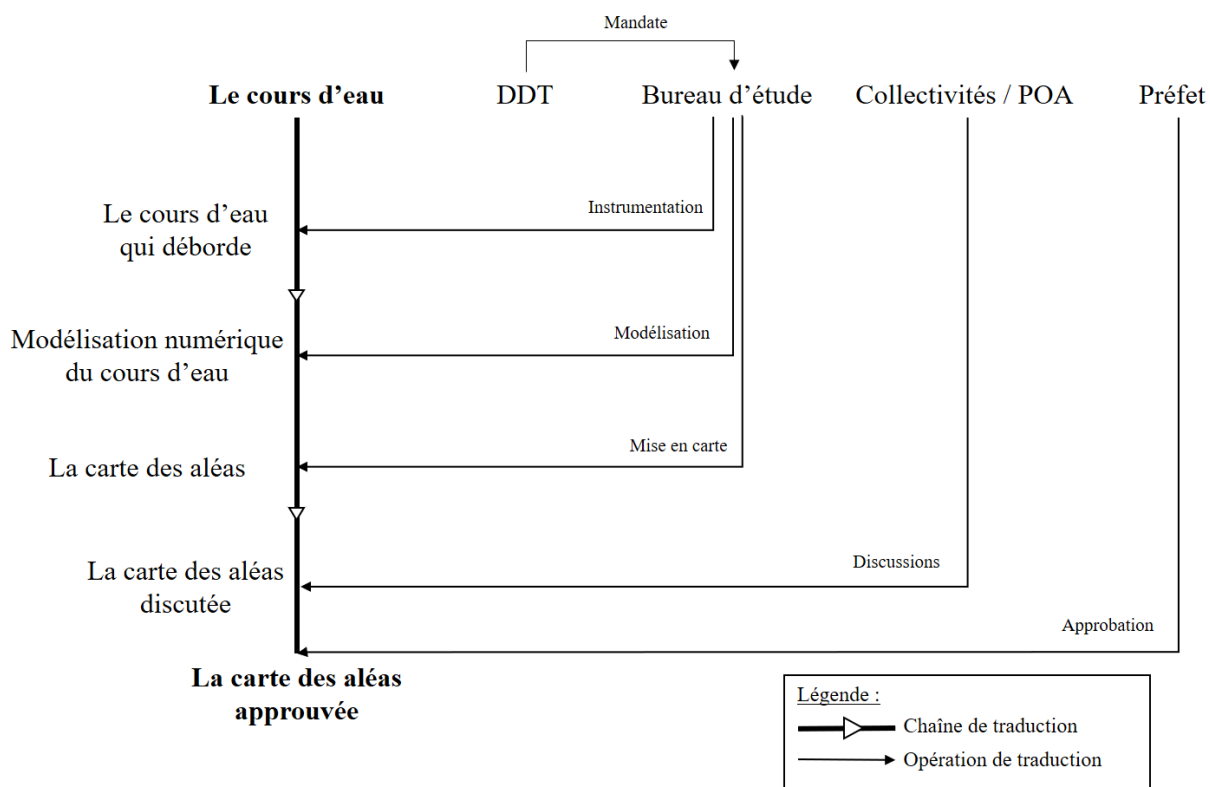


Figure 4 – Chaîne de traduction classique d'un cours d'eau en carte d'aléas (cas témoin)

C) Cas n°2 – La contre-expertise : l'expertise pour (in)valider une expertise

La municipalité de La Boisse se situe au croisement de trois zones géomorphologiques distinctes qui lui donnent une topographie particulière partagée avec les communes voisines. Au pied du plateau de la Dombes, le village repose sur une pente relativement importante qui constitue la Côtière du Rhône et qui se termine sur la plaine alluviale du fleuve. Le village est traversé d'est en ouest par la Sereine, un affluent du Rhône à cheval sur une demi-douzaine de communes et qui se jette dans le Canal de Miribel à la hauteur de Beynost. Ce profil particulier rend l'ensemble géomorphologique sensible à des problèmes de glissements de terrain, de ruissellement et d'infiltration d'eau ainsi qu'aux crues de la Sereine, constat qui a conduit à la prescription d'un PPRN.

Des phénomènes de glissement de terrain partiellement identifiés

Approuvé une première fois en 2005, l'arrêté d'approbation du PPRN est annulé en 2007, avant qu'un nouveau document n'entre en vigueur en 2011 corrigeant certains zonages considérés erronés au terme de l'enquête publique. La version de 2011 du PPRN synthétise l'ensemble des risques répertoriés sur la commune par les services de l'Etat : inondation, crue torrentielle et glissement de terrain. Mais une seconde révision du PPRN est lancée en 2014 à la suite de l'apparition de fissures importantes sur la façade de la maison d'enfants Georges Lapierre. Ce bâtiment fait alors partie intégrante du patrimoine buissard et son histoire livre des clés de compréhension importantes pour saisir la controverse qui surgit lors de la phase d'évaluation des aléas.

Pensé initialement comme une école de filles, le château Grand-Casset est achevé en 1902 sur la partie haute du village. Supposé bienfaiteur du village de La Boisse et père du poète Louis ARAGON, l'homme politique Louis ANDRIEUX est alors le premier propriétaire de l'édifice¹⁰⁷, qui sera acquis par le département de l'Ain en 1995. Une partie du terrain est cédée à la Région pour la construction du futur lycée de la Côtière qui voit le jour en 1999, en contrebas du château. En 2005, ce dernier est renommé maison Georges Lapierre et investi d'une fonction de maison d'enfants à caractère social : il accueille alors un public assez jeune et considéré comme en difficulté. Mais son état général se détériore au fil des années et des premières fissures importantes se manifestent sur l'ouvrage dès 1968, avant de s'aggraver en 2008.

¹⁰⁷ Source : MAIRIE DE LA BOISSE, « Histoire », Lien : <http://www.ville-laboisse.fr/-Histoire,474-.html> [Consulté le 17/05/19] et MAIRIE DE SAINT-MAURICE-DE-BEYNOST, 2014, *Les Echos de Saint-Maurice*, n°138, p. 2.

L'évènement qui sonne le glas de la maison Georges Lapiere survient en novembre 2012 lors de la réalisation d'un mur de soutènement préalable à une extension du lycée de la Côtère. Pendant les travaux en contrebas, des lézardes importantes apparaissent sur la façade du bâtiment aussi bien sur sa longueur que sur sa hauteur. Les discontinuités interrogent quant à la sécurité du bâtiment et, de manière plus générale, du site pour lesquels les services de l'Etat dans l'Ain¹⁰⁸ commandent une expertise géologique. Ils mandatent le bureau d'étude Geotec, déjà intervenu pour élaborer les études préalables à la réalisation de l'extension du lycée, dans l'optique qu'il mène un suivi de l'élargissement des fissures sur l'année 2013.

En tant qu'expert mandaté, le cabinet Geotec procède à une investigation géotechnique instrumentée en installant au niveau des fractures des fissuromètres gradués¹⁰⁹ et en effectuant des sondages et des relevés piézométriques pour mieux appréhender la nature géotechnique du terrain. Lors de leur enquête, les experts remarquent des fissures sur les bâtisses voisines, parmi lesquelles la maison du directeur du lycée et le réfectoire, ce qui indique que les déformations ne sont pas dues uniquement aux fondations vieillissantes de la maison Georges Lapiere. Les sondages et les analyses piézométriques révèlent respectivement des déformations souterraines et la circulation d'eau en profondeur. Ce dernier élément est alors mis en parallèle avec les pluies conséquentes qui ont précédé l'aggravation des fissures en novembre 2012¹¹⁰ et, conjugué à l'analyse des données, il amène les experts à proposer une hypothèse pour expliquer les perturbations. L'élargissement des fissures sur la maison Georges Lapiere et sur les constructions voisines serait lié à un glissement de terrain localisé, aggravé par la qualité générale des fondations affaiblies, et accéléré par la circulation d'eau.

Une municipalité insatisfaite : l'expert en question

Mais si cette première expertise apporte des éléments de compréhension de l'incident qui paraissent plausibles, elle ne satisfait pas totalement la collectivité dont la position se

¹⁰⁸ Le principal service concerné est le service Planification Aménagement Risques, abrégé SPAR de la direction départementale des territoires dans l'Ain (DDT 01).

¹⁰⁹ Pour mesurer l'évolution des fissures plusieurs techniques existent et sont plus ou moins précises et coûteuses. La première, rudimentaire, correspond à un moulage en plâtre posé à cheval de part et d'autre de la rupture : l'écartement observé se veut alors témoin du glissement et n'en permet généralement pas une mesure précise. Il s'agit de méthodes vernaculaires, déjà mises en place avant l'expertise du cabinet Geotec. Le second instrument utilisé dans l'exemple en question est celui de fissuromètres. L'outil prend la forme d'une coulisse graduée fixée des deux côtés de la fissure et sert à mesurer le comportement d'un glissement quand ils sont bien répartis le long de la fracture. D'autres techniques de fissuromètres existent (extensomètres, déformètre électronique, suivi informatisé, etc.) et fournissent des résultats plus précis encore.

¹¹⁰ De nombreux éléments techniques figurent dans le rapport de présentation de la révision du PPR : DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'AIN, 2016, *Révision du plan de prévention des risques « Crues de la Sereine, crues torrentielles et mouvements de terrain »*. Commune de La Boisse – Rapport de présentation, 53 p.

cristallise autour du choix de l'expert plutôt que ses conclusions. Le maire exprime son insatisfaction :

« Les experts, il y a plusieurs cabinets. Il y a Geotec, il y a CEREMA aussi, qui est venu là-dessus... Il y a beaucoup de gens qui ont travaillé. Bon Geotec, ce n'est peut-être pas parmi les meilleurs, parce qu'effectivement, c'est eux qui avaient fait les premiers sondages pour l'extension du lycée. Ils ont peut-être un peu raté leur truc, mais bon. Ça, c'est leur problème. Après CEREMA est venu confirmer la révision puisque moi aujourd'hui, j'ai un plan de prévention, qui date de décembre 2016. C'est le second et il est très récent. [...]

Vous voyez, ce sont des choses qui me font enrager, mais bon c'est comme ça... Je vous disais que lorsque le lycée a prévu son extension, les sondages préparatoires avaient été faits par le cabinet Geotec. Bien. On a vu ce qu'ils ont fait... Et, bon, on se dit : "Est-ce qu'ils n'ont pas fait leur boulot ? Est-ce qu'ils l'ont mal fait ?". Et puis, qui s'était occupé du plan de prévention des risques d'avant ? Le cabinet Geotec ! Moi, je me suis permis d'écrire au préfet en disant : "Écoutez, monsieur le préfet, je suis un peu mal à l'aise vis-à-vis de mes populations parce que comment est-ce que je leur explique qu'on confie à Geotec, qui visiblement a peut-être un peu loupé des choses sur le lycée, une carte de prévention des risques ?". Il me répond : "Monsieur le maire, ne vous en préoccupez pas. Le cabinet Geotec est très compétent. Donc tout va bien". Je traduis : "*vous m'emmerdez*" (il accompagne ces mots d'un geste explicite). Pour moi, ça aurait été plus facile.

Alors comme je les ai quand même bien tannés, ils ont fait intervenir, une fois que ça a été prévu, CEREMA. Voilà. Et CEREMA, a confirmé que le travail de Geotec avait été plutôt bien fait. Moi, ça m'a conforté et ça m'a permis de dire à mes populations : "vous voyez, on a quand même obtenu que CEREMA, indépendant de Geotec, vienne contre-expertiser un peu l'ensemble". J'étais très content de la personne qui est venue du cabinet CEREMA. Très, très bien, il a bien tout pris en compte, il a regardé tout ça et il a fait un très beau rapport. Voilà, CEREMA était indépendant du cabinet Geotec, bien sûr ».

[Maire de La Boisse et vice-président chargé des rivières, des torrents et de l'environnement à la 3CM]

L'élu fait un procès en compétence au cabinet d'étude au motif que celui-ci n'a pas été à même de prévoir le phénomène de glissement de terrain lors des précédentes études géomorphologiques. En filigrane, il le rend responsable de la mauvaise compréhension de la nature du sol et donc du retard des travaux d'extension du lycée, se faisant par la même occasion héraut des préoccupations buissardes. En effet, les travaux figurent dans les projets de la commune depuis l'inauguration de l'établissement et cet incident les reporte à nouveau¹¹¹. De même, la maison Georges Lapierre, patrimoine de la municipalité, est évacuée avant d'être déconstruite en début d'année 2018.

Plus loin dans l'entretien, le maire remet, d'ailleurs, en cause le monopole que semble détenir le cabinet d'étude pour conduire des études géomorphologiques sur la Côtère, constat qui est repris par l'agent du CEREMA intervenu sur La Boisse. Ce dernier, amusé, remarque que les mêmes bureaux d'études se partagent les études géomorphologiques puis l'élaboration des cartes d'aléa avant d'en donner des bribes d'explications : selon lui, l'expérience du

¹¹¹ LE PROGRES, 2017, « L'extension du lycée de la Côtère était au point mort depuis 2013 », Article sur le site internet Leprogres.fr, Publié le 10 novembre 2017, Lien : <https://www.leprogres.fr/education/2017/11/10/l-extension-du-lycee-de-la-cotiere-etait-au-point-mort-depuis-2013> [Consulté le 19/05/19]

« territoire » dont ils disposent justifie en partie leur sélection par les services de l'Etat pour conduire ce type de mission. Ainsi, l'opposition à l'expertise proposée par Geotec ne repose pas tant sur l'enquête, l'instrumentation ou encore sur les résultats, mais plutôt sur l'identité même de l'expert, ses précédents travaux et sur les modalités qui ont motivé sa sélection. Ce qui importe pour le maire, c'est avant tout de faire la lumière sur l'étude du cabinet et de s'assurer qu'elle ne contient pas d'erreurs ou d'oublis majeurs. De ses échanges tendus avec le préfet ressort la tenue d'une seconde expertise dotée de deux missions complémentaires : contrôler l'expertise de Geotec et valider les résultats en opérant une contre-expertise.

Une seconde expertise pour expertiser la première

A ce stade, les « fissures observées » ont déjà subi plusieurs transformations au contact de l'instrumentation de Geotec et des modélisations consécutives. Elles sont alors associées à la « carte des aléas de glissement de terrain », que les contestations portées par la mairie vont traduire à leur tour en « carte des aléas remise en question ». Le préfet ne pouvant pas valider une telle version, l'acteur CEREMA est introduit en parallèle du réseau d'acteurs existant afin de poursuivre la chaîne de traduction là où elle s'est arrêtée. Un second niveau d'incertitude se cumule alors au premier : à l'incertitude concernant la nature géomorphologique du terrain s'en ajoute une autre relative à la validation (ou non) des résultats de Geotec. Le CEREMA dispose donc d'un rôle hybride au cours de cette seconde expertise, étant simultanément juge des résultats de Geotec et expert à part entière.

Ce dernier aspect transparaît clairement dans l'extrait précédent : le maire y associe notamment le rôle du CEREMA à celui d'un bureau d'étude standard comme peuvent en témoigner l'oubli répété de l'article défini « le »¹¹² ou l'expression « cabinet » avec laquelle il désigne l'organisme. En outre, il insiste sur le caractère indépendant des deux bureaux d'études, élément nécessaire au contrôle qu'est censé établir le CEREMA. Les conditions justifiant le choix du CEREMA pour mener cette contre-expertise semblent toutefois lui échapper. Dans le cas de La Boisse, le CEREMA apparaît avant tout comme une solution de secours pour la DDT, car plus économique et facilitant les procédures de contre-expertise. Bien que conditionnée à la disponibilité de ses agents et aux relations qu'ils entretiennent avec les services de l'Etat, la participation du CEREMA à ce genre d'expertise ne s'effectue, en effet, que si l'appel lancé

¹¹² Le CEREMA résulte de la fusion de plusieurs centres d'expertises du ministère de l'Environnement, parmi lesquels les huit CETE (centres d'études techniques de l'équipement) et le CERTU (centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques). L'acronyme CEREMA correspond à l'appellation « centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ».

par la DDT ne trouve pas d'autre candidat satisfaisant. L'agent du CEREMA intervenu sur La Boisse développe d'ailleurs le positionnement du CEREMA vis-à-vis de ce genre d'expertises :

« [Le CEREMA] c'est comme un bureau d'étude public. Donc quand on intervient pour l'Etat, on compte la journée de travail en euros, mais l'Etat nous rémunère en "faux argent", pour le temps passé. C'est un jeu d'écriture. [...]

On peut être en concurrence [avec les bureaux d'études privés]. Après ici, on est que huit, et on est tous des géologues travaillant sur les risques. [...] Mais ça dépend de la perception qu'ont les gens de nous. D'ailleurs, on peut le dire, mais on est un peu considéré comme des *ayatollahs*, parce qu'on a tendance à prescrire beaucoup de travaux. Mais voilà, s'il y a un glissement de terrain en Haute-Savoie, le RTM va intervenir, parce qu'il a un réseau et qu'il est très proche des maires.

Parfois, il se dit : "peut-être que mes compétences en géotechnique sont limitées et je vais conseiller au maire de faire appel au CEREMA". Ils en parlent au maire et le maire "non ! pas ce truc-là !", c'est comme ça... Parce que souvent, on a le droit à des affaires **il marque un temps d'arrêt** ... sensibles... Tous les contextes pourris, les affaires à forts enjeux, voilà ! Ce n'est jamais les affaires qui roulent. Il nous faut un pompier de service, la caution de l'Etat, n'importe quoi, quelqu'un pour décoincer le truc. Souvent, c'est nous ! C'est comme à La Boisse **rires** [...]

Quand la DDT fait un appel d'offre, nous, on n'a pas le droit de répondre directement... ça dépend des bonnes relations qu'on a, ou pas. Elle passera directement par nous, parce que ce n'est pas de l'argent frais et ça va être du "faux-argent", de fonctionnaire. Après, je ne me rappelle plus trop du cas... La mairie s'interrogeait beaucoup sur la cartographie de l'aléa produite par ce bureau d'études. Donc, il a demandé en gros à la DDT une contre-expertise. Et, c'est là où elle nous a contactés en nous demandant "est-ce que vous pouvez donner un avis sur le projet de cartographie établi par Geotec ?" Et donc on est intervenu, pas pour le compte de la mairie, mais pour le compte de la DDT, pour donner un avis sur la cartographie, valider ou pas et modifier le zonage, si on trouvait cela nécessaire. »

[Agent de l'unité Risques au CEREMA Centre-Est]

Cet extrait met en perspective une dissonance quant à la manière dont ce nouvel acteur est introduit dans le réseau. Pour la collectivité, son arrivée est synonyme de succès, ses demandes consécutives ayant finalement trouvé un écho favorable auprès du préfet et de ses services. Du côté, de ces derniers, la contre-expertise représente un arrangement interservices contracté dans l'optique de résoudre un cas épineux. L'intervention du CEREMA œuvre donc à l'apaisement de tensions, mais elle réinitialise aussi en partie l'évaluation des aléas. La carte des aléas proposée par le cabinet Geotec est mise de côté en vue de la nouvelle étude. Ce faisant une action de traduction inverse s'opère, faisant retourner « la carte des aléas remise en question » à l'état de « fissures observées ». De là, l'agent du CEREMA conduit une nouvelle enquête en s'appuyant sur les relevés et autres mesures faites dans le cadre de l'expertise de Geotec. La traduction des « fissures » en tant que « glissement de terrain » est validée, puis la carte des aléas est reprise à la marge pour rendre les zonages plus homogènes et continus¹¹³ et

¹¹³ Quelques modifications sont faites par rapport à la carte produite par Geotec, principalement pour des raisons d'homogénéité et de continuité du phénomène physique. L'agent nous confie que certains changements sont avant tout liés à un excès de rigueur de sa part tout en signifiant le caractère prescriptif des cartes. Ainsi le but qu'il leur donne n'est pas uniquement de représenter la réalité géomorphologique des sols, mais surtout de faire comprendre que certaines actions peuvent nuire à leur stabilité. Dans l'extrait suivant, il s'explique : « Donc G1, ça veut dire "aléa faible", G2, "aléa moyen" et G3, "aléa fort". Oui, on va supprimer toutes ces petites zones-là et simplifier

devient la « carte des aléas revisitée ». S'en suit la validation par le préfet en tant que « carte des aléas approuvée ».

La chaîne de traduction des fissures observées sur la maison Georges Lapierre (figure 5) illustre le rôle des deux boucles d'expertises successives qui tendent vers une carte des aléas validée par l'ensemble des acteurs en présence. Si la première expertise permet de stabiliser un certain nombre d'inscriptions, notamment au travers des relevés réalisés, la contre-expertise résout, pour sa part, deux niveaux d'incertitude parallèles. Elle poursuit l'inscription des fissures vers une nouvelle représentation des aléas sous la forme de carte, et elle réaffecte les membres de la précédente expertise en validant les transformations établies.

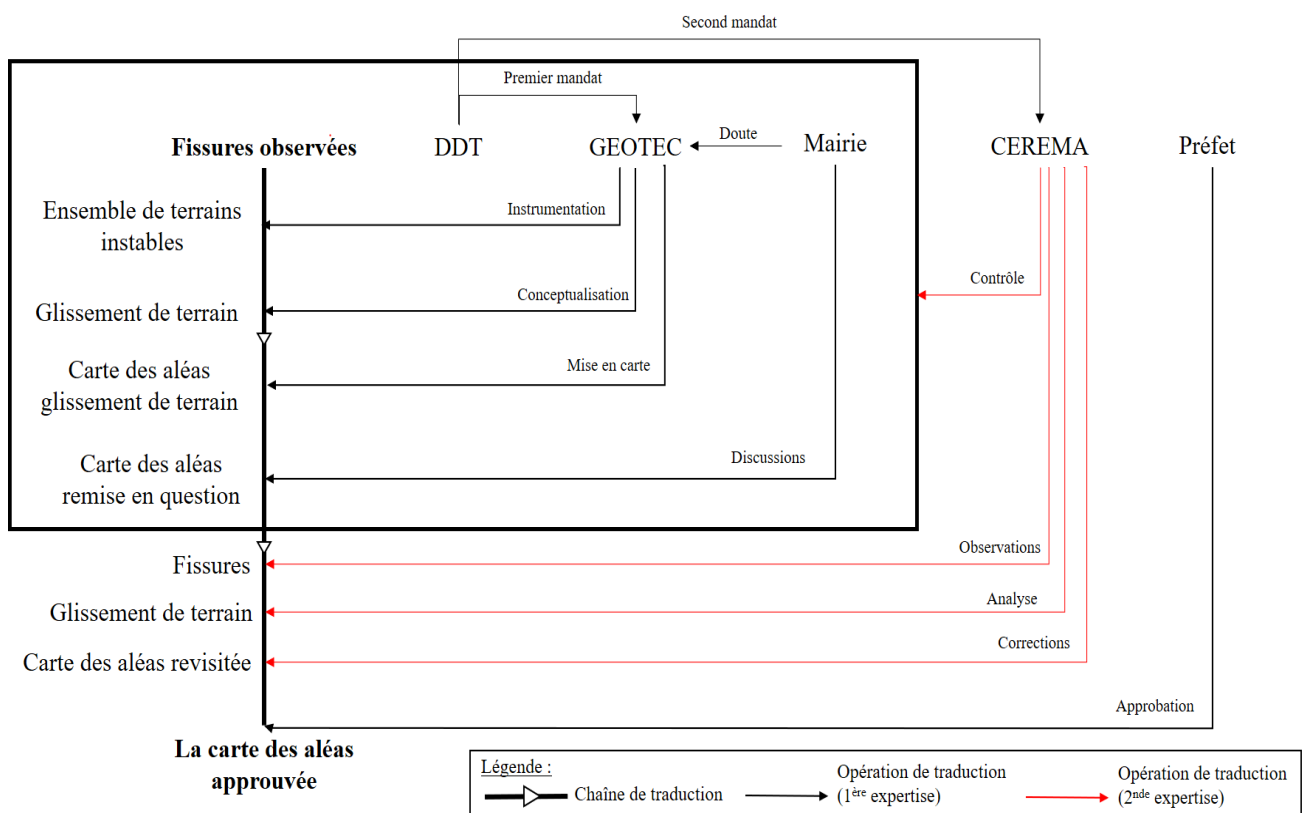


Figure 5 – Chaîne de traduction des fissures observées en carte des aléas (cas n°3)

ici. On va dire que d'un point de vue géotechnique on est dans le même contexte ici... Idem, pour celui-ci, parce qu'on est entre deux cônes torrentiels et on le traite de la même façon, par homogénéité et par simplification... Après, moi, j'essaye toujours d'être un peu rigoureux et de ne pas passer d'une zone G3 à une zone G0 brutalement. C'est-à-dire mettre une zone G2 et G1 entre. En amont, on peut toujours. Ce sont des prescriptions, quoi, dire "on évite de rejeter de l'eau ici", dire des choses comme ça... C'est pour simplifier le zonage ». [Laurent DUBOIS, chef de l'unité Risques au CEREMA Centre-Est].

D) Cas n°3 – Transparence hydraulique pour une opacité publique

Le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) est un projet de ligne ferroviaire de longue haleine porté initialement par Réseau Ferré de France (RFF) avec pour finalité le désengorgement du nœud lyonnais, réputé pour sa saturation. Plusieurs tracés ont été réalisés avec pour constante d'offrir à l'aéroport de Saint-Exupéry une position centrale dans la circulation et le stockage de trains. Ceci induit alors la création d'une nouvelle plateforme centrale à l'est de Lyon, débouchant sur une réflexion en deux phases distinctes : une première dite « nord » devant connecter l'aéroport à la gare d'Ambroinay-Priay en passant par la gare de triage d'Ambérieux et une seconde partie, dite « sud » coupant à travers la Plaine de l'Est et le Val d'Ozon pour se raccorder à la gare de triage de Sibellin dans le sud de Lyon¹¹⁴.

Un collectif de riverains investi, mais dont la légitimité technique n'est pas reconnue

Ce découpage configure donc deux espaces de concertation agencés autour d'enjeux voisins, mais dont les positions ne se recoupent pas tout à fait. En effet, deux collectifs importants, l'A3CFAL¹¹⁵ et la FRACTURE¹¹⁶, se constituent en portant des réclamations similaires, mais localisées respectivement autour de la Côtière et dans le sud-est de Lyon. Ils regroupent rapidement un nombre important d'adhérents provenant des communes concernées par les tracés retenus. Cependant, leur engagement ne prend pas sa source dans un rejet total du fret ferroviaire, ni dans une opposition à la réalisation d'une nouvelle boucle dans l'est lyonnais, mais se fonde avant tout contre les nuisances et contraintes d'aménagement qu'ils représentent. Ce faisant, les associations sont instituées en tant que représentantes de leurs adhérents lors des instances de concertation. Nous nous intéressons en particulier à l'A3CFAL.

Durant la phase de concertation, les deux collectifs prennent des orientations différentes : la FRACTURE conserve une contestation de l'ordre du *nimby* et conduit des actions de lobby¹¹⁷ contre les propositions de RFF (puis de SNCF Réseau), tandis que les

¹¹⁴ Une cartographie indicative est intégrée à l'ANNEXE XII pour illustrer les tracés de prévisionnels de la partie nord du CFAL.

¹¹⁵ ASSOCIATION DES CITOYENS DE LA COTIERE CONTRE LE FUSEAU A DU CFAL, « Page d'accueil A3CFAL », Lien : <http://a3cfal.net/> [Consulté le 03/06/19].

¹¹⁶ FEDERATION REGIONALE DES ASSOCIATIONS CONTRE LE TRAIN EN ZONE URBAINE ET POUR LE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT, « Page d'accueil FRACTURE », Lien : <https://fracture-web.net/> [Consulté le 03/06/19].

¹¹⁷ Une liste des actions de la fédération est disponible sur son site internet : FEDERATION REGIONALE DES ASSOCIATIONS CONTRE LE TRAIN EN ZONE URBAINE ET POUR LE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT, « FRACTURE – Historique de nos actions depuis 2002 », Lien : <http://fracture-web.net/Historique-de-nos-actions-depuis-2002-fracture-29.html> [Consulté le 03/06/19] et de nombreux articles plus ou moins récents du *Progrès* montre son activité : *LE PROGRES*, 2018, « Est lyonnais : les opposants au CFAL reçus au ministère des Transports », Article sur le site internet Leprogres.fr, Publié le 07 juin 2018, Lien : <https://www.leprogres.fr/actualite/2018/06/07/est-lyonnais-les-opposants-au-cfal-recus-au-ministere-des-transports> [Consulté le 03/06/19] ou *LE PROGRES*, 2017,

adhérents de l'A3CFAL s'organisent pour comprendre les tenants et aboutissants du projet au travers d'échanges répétés avec le chef de projet en charge du CFAL à RFF. Une quinzaine de membres actifs de l'A3CFAL étudient alors les dossiers mis à leur disposition, montent en compétences sur les aspects techniques et acquièrent chemin-faisant une certaine connaissance des procédures et des éléments du projet. Ce groupement réduit d'adhérents, et en particulier le président de l'association, peuvent alors être considérés comme détenteurs d'un double rôle au sein du réseau d'acteurs : ils sont à la fois porte-parole de l'entité « A3CFAL et adhérents » et sont susceptibles d'agir en tant que traducteurs. En effet, dotés de leurs connaissances du projet, ils peuvent participer à l'identification de certains aspects du contournement ferroviaire et l'affecter à un énoncé particulier.

« Alors ce n'est pas de la flagornerie – il ne faut pas le prendre comme ça – mais ils ont été surpris par notre niveau de connaissance et de compétence du dossier. Et quand ils ont compris... Honnêtement, moi, j'en faisais trente heures par semaine du CFAL. On était un bureau, on était entre quinze et vingt et on y était entre dix et quarante, voire cinquante heures par semaine chacun ! Donc quand on faisait nos réunions, on avait une commission technique, une commission communication, on faisait une à deux réunions par semaine et on était des “doudingues”, des gros fous-furieux. Quand on se pointait dans une réunion publique, le gars de RFF n'a jamais pu nous faire taire, parce que quand il nous disait quelque chose, ce n'est pas qu'on parlait plus fort, mais on lui demandait “Est-ce qu'on a tort ou est-ce qu'on a raison ? Est-ce que c'est bien marqué dans le dossier ? – Oui, vous avez raison !” ».

[Président de l'A3CFAL]

Q : J'avais cru comprendre que l'A3CAL était montée en compétences...

« Oui, à la limite, elle a fait preuve d'expertise en animation. Et notamment et je pense que c'est le président qui a su faire ça, dire “attendez, on défend notre territoire”. Mais ils n'étaient pas vraiment très chauds en technique. Et je n'ai pas un souvenir ému de cette montée en compétence... Par contre, ils savaient bien cristalliser et rassembler les gens. Je n'ai pas de souvenir d'une expertise technique irremplaçable... Ils s'étaient bien approprié le dossier, ils avaient bien compris les différents impacts et je pense qu'ils y avaient bossé ! Et un savoir-faire pour rassembler les gens, quoi. Parce que les élus étaient partis relativement tout seul, et donc je pense qu'au début, l'A3CFAL leur avait fait peur... Mais, moi, je voyais ça, je n'étais pas à toutes les réunions, mais je passais un peu de temps sur le terrain et je recoupais ».

[Ancien chef de projet CFAL à RFF, retraité]

Toutefois, malgré une reconnaissance de l'animation dont a fait preuve l'association, le chef de projet CFAL remet en question sa légitimité technique. En effet, il réduit son engagement à des préoccupations *nimbiste* et euphémise les compétences techniques acquises par les militants. Interrogé sur son expérience passée en tant que chef de projet à RFF et GRT GAZ, le retraité confie avoir été davantage marqué par les compétences techniques déployées

« CFAL : Fracture espère une “prise de conscience” », Article sur le site internet Leprogres.fr, Publié le 14 mars 2017, Lien : <https://www.leprogres.fr/faits-divers/2017/03/14/cfal-fracture-espere-une-prise-de-conscience> [Consulté le 03/06/19].

par les riverains lors de travaux sous la colline de la Bastille à Grenoble. Il s'explique : « Et comme ils étaient sacrément bosseurs sur Grenoble... Là, il y a une vraie expertise. Parce que quand, parce qu'il y a du CEA¹¹⁸, il y a du CNRS¹¹⁹, il y a du modèle et des professeurs d'université à tous les étages. Et donc, là, l'opposition est un fait majeur ! ». Il confronte ici l'*expertise* – qu'il considère relever de modélisations physico-mathématiques réalisées sous couvert de connaissances scientifiques, – à l'*animation*, relative avant tout à un travail d'union autour d'enjeux collectifs. Cette dichotomie qu'il est possible de résumer par le couple expert/profane s'avère assez répandue chez les acteurs institutionnels (DECROP, 2004 ; DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2004 ; COANUS, 2010) et correspond aux modalités d'expertises décrites dans le modèle standard décrit par JOLY (2005). Le chef de projet CFAL se positionne alors au sein du réseau en tant que traducteur et il institue deux groupes parallèles : un premier, légitime à occuper des positions de traducteur et un second, périphérique aux études techniques, dont les actions de traductions ne peuvent toutefois pas concerner des artefacts techniques. Cette séparation entre acteurs « supposément experts » et acteurs « supposément profane » constitue la colonne vertébrale de la chaîne de traduction que nous analysons ici.

La transparence hydraulique au cœur des débats (techniques)

Le tracé retenu pour la partie nord du CFAL jouxte l'autoroute A42 et l'A432 avant de se raccorder aux infrastructures ferroviaires, déjà existantes au niveau de Dagneux. Deux ouvrages sont alors nécessaires pour franchir respectivement les canaux de Jonage et Miribel et pour traverser la rivière d'Ain, ainsi qu'une soixantaine d'aménagements (pont-rails, pont-route, tranchée couverte, mur) sur près de 48 kilomètres de rails. L'infrastructure apparaît massive et assez onéreuse : les premières estimations prévoient d'ailleurs un budget de près de 1,4 milliard d'euros, ainsi qu'un coût similaire pour la partie sud. En outre, la réalisation de franchissements est tenue réglementairement à un principe de transparence hydraulique : il est demandé au maître d'œuvre de s'assurer que l'ouvrage n'empêchera pas la circulation de l'eau, ni n'amplifiera l'étendue des zones inondables en favorisant les retenues d'eau.

Des modélisations du comportement hydraulique en présence des ouvrages de franchissement sont commandées par RFF dans le but de s'assurer de la transparence générale vis-à-vis de l'écoulement des eaux. Une première expertise est alors réalisée par le bureau d'étude Hydratec selon des modalités classiques (compilation des relevés topographiques et

¹¹⁸ Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

¹¹⁹ Centre national de la recherche scientifique.

hydrauliques, numérisation, modèle 2D, validation des résultats par le commanditaire¹²⁰) et conduit à une modélisation numérique de la circulation des eaux en présence d'infrastructures. Ladite modélisation intègre alors plusieurs scénarios de crue et sert à la validation de la transparence générale du projet.

Un point d'étape concernant l'état du réseau s'impose. Le point de passage obligé y prend la forme suivante : « L'ouvrage de franchissement peut avoir une incidence sur le comportement hydraulique ». Du point de vue du commanditaire de l'étude, les acteurs présents au sein de ce réseau sont scindés en deux groupes : un premier supposé « expert » et un second considéré « profane », n'étant *a priori* pas légitime à disposer d'un rôle de traducteur. Ceci n'empêche pas ces derniers acteurs porte-parole (A3CFAL, Mairie de Niévroz) de prendre part à la chaîne de traduction, comme nous le montrerons par la suite. Dans le cadre de la controverse encadrant la transparence hydraulique du projet de CFAL, l'attention est portée sur les infrastructures franchissant les canaux de Miribel et Jonage : la première transformation que subit le « projet de contournement ferroviaire » est donc une réduction opérée par RFF en « franchissement hydraulique ». La réglementation imposant la transparence hydraulique, une nouvelle étape de transformation apparaît en tant que « franchissement hydraulique devant être transparent ». L'expertise conduite par Hydratec est composée de plusieurs étapes successives allant toutes dans le sens de l'augmentation de la technicité associée au « franchissement hydraulique ». Ainsi, son produit final est une « modélisation numérique de la transparence de l'ouvrage », qui va cependant être remise en question par les acteurs rejetés à des positions profanes. En effet, l'enquête publique apporte son lot d'interrogations, l'A3CFAL et les collectivités traversées reprochant aux modélisations des écarts trop importants par rapport aux situations réelles observées lors des inondations passées. La conséquence de ces remarques est une nouvelle affectation du franchissement en « modélisation contestée », amenant RFF à envisager une correction du modèle hydraulique.

[Valider une expertise par une expérimentation](#)

Un nouveau cahier des charges est alors rédigé dans l'optique de conduire une seconde expertise précisant et validant les résultats d'Hydratec. La commande consiste en la réalisation d'un modèle physique capable de reproduire les inondations du Rhône en situation dite « normale » (sans infrastructure) et en situation de projet, c'est-à-dire avec les différentes

¹²⁰ La chaîne de traduction de cette première expertise est proche de celle présentée dans la figure 13. Il convient néanmoins de retirer l'étape de discussion et d'approbation par le préfet. L'expertise portée par le cabinet Hydratec correspond au modèle d'expertise classique et, non celui dit procédural qui intègre dans la validation des résultats une phase réglementaire de concertation.

configurations d'ouvrages pressenties. A l'issue de l'appel d'offres, le groupe Artelia est choisi pour réaliser cette expérimentation à l'intérieur de ses locaux à Echirolles (38). Il lui est demandé de concevoir une maquette de la commune de Niévroz (01) ainsi que les canaux de Miribel et de Jonage à l'échelle 1/80^{ème} à partir des données topographiques et bathymétriques disponibles et les plans d'ouvrages existants qu'ils ont réussi à compiler¹²¹. Pour ce faire, un bassin accompagné de buses spécialement disposées pour imiter l'écoulement du Rhône est installé sur la maquette et son fonctionnement est paramétré pour simuler au mieux les champs d'inondation équivalents aux crues centennales et millénales. Le profil des inondations qui en découle s'appuie alors sur les valeurs limites indiquées dans les différentes cartographies existantes (PPRI, étude d'Hydratec, etc.).

L'ingénieur ayant supervisé l'expérimentation reconnaît le caractère atypique de cet appel d'offre, précisant que les modélisations physiques sont généralement réservées à la mise en évidence de problématiques d'affouillement¹²² en aval d'aménagements hydrauliques ou bien au dimensionnement de l'évacuation de crue au niveau de barrages. La simulation physique des champs d'inondation ainsi que l'étude de la transparence hydraulique de franchissements sont relativement inédites dans la mesure où les outils numériques sont usuellement suffisamment fiables et éprouvés. La méthodologie déployée est empirique et l'expertise s'étale sur un pas de temps de près de deux années, de l'appel d'offres, fin 2012 au rendu du rapport, à la fin d'année 2014. Ce délai est loin d'être anodin pour la chaîne de traduction, comme nous l'évoquerons par la suite.

Une fois construite la maquette du village de Niévroz et de ses alentours, les ingénieurs ont disposé des capteurs puis les ont paramétrés afin de s'assurer de la validité de leurs mesures. L'instrumentation générale relève plusieurs séries de données au cœur de l'analyse : les emprises inondées, les niveaux d'eau, les vitesses d'écoulement, les débits à travers les ouvrages existants et les ouvrages du projet ainsi que les conditions d'écoulement à proximité des mêmes ouvrages. Dans un premier temps, quatre situations-types sont étudiées : les deux premières, dites témoins, correspondent à une situation sans les infrastructures du CFAL, et pour laquelle sont injectées des débits d'entrée proches successivement de la crue centennale et millénales. Les mêmes valeurs sont reprises pour simuler des inondations en situation de projet avec les infrastructures réduites du CFAL en place. Les données obtenues à l'issue de ce second

¹²¹ L'expérimentation, ses limites et la manière dont est traitée l'incertitude sont développées plus en détail dans la suite de la démonstration. Nous y montrons notamment la dialectique existant entre le modèle et les résultats de l'expérimentation.

¹²² Creusement dû aux remous d'un courant fluvial ou marin.

couple d'expériences, une fois traitées et comparées aux situations témoins orientent Artelia vers les ajustements à apporter aux ouvrages de franchissement pour améliorer la transparence hydraulique. Celles-ci correspondent à une dernière version de l'infrastructure, supposée optimisée, ainsi qu'à deux séries de données associées aux crues centennales et décennales.

Artelia réalise alors des rapports exhaustifs synthétisant l'étude qu'ils fournissent à RFF, avant de désassembler la maquette, quelques semaines plus tard. A chacune des étapes, l'objet étudié est donc affecté à une nouvelle identité dont les évolutions sont rapportées dans la figure 6. Comme pour l'expérimentation d'Hydratec, leur enchaînement contribue à renforcer la technicité du projet ferroviaire. A ce moment-là de la controverse, la transparence hydraulique est validée par l'expérimentation.

Des traductions réservées à certains acteurs pour une répartition asymétrique des informations

Néanmoins, ces traductions successives restent confinées à un nombre limité d'acteurs. En effet, alors même que RFF ambitionnait au démarrage de l'étude un modèle de concertation assez large, la présentation des résultats de cette expertise n'est adressée qu'à un nombre restreint des membres du réseau¹²³ : les services de l'Etat principalement (DDT, DREAL) mais aussi la mairie de Niévroz dont le territoire administratif est concerné (même si, de son côté, le maire évoque une concertation limitée). Les autres acteurs supposés « profanes », de leur côté, n'ont aucunement connaissance de cette chaîne de traduction et interprètent la relative accalmie entourant le projet de CFAL comme annonciatrice d'un futur abandon.

En juin 2013, un mois après le début de l'expertise du groupe Artelia, le rapport « Mobilité 21. Pour un schéma national de mobilité durable »¹²⁴, dit rapport DURON et réalisé pour le ministère chargé des Transports, de la mer et de la pêche, conditionne la réalisation du CFAL à l'augmentation significative du fret. Pour beaucoup de riverains et militants de l'A3CFAL, il s'agit là d'une suspension définitive du projet de ferroviaire. Du côté de RFF, le projet semble aussi être à l'arrêt, bien qu'aucune communication n'ait été ouvertement faite à ce sujet. En 2015, les actualités concernant le CFAL deviennent rares, faisant basculer la caractérisation du projet ferroviaire vers celle d'un « projet suspendu ». Il n'en faut pas moins pour que certains adhérents de l'A3CFAL, ayant eu connaissance de la tenue de l'expérimentation d'Artelia, considèrent que le résultat de l'enquête est négatif : pour eux et

¹²³ Notons toutefois, que si la communication des résultats de cette seconde expertise n'a été faite à tous les membres du réseau par RFF, les ingénieurs d'Artelia ayant pris part à la modélisation physique du franchissement ont adopté une démarche de valorisation scientifique de leur méthodologie et des résultats de l'expérimentation (DERRIEN, GUILBAUD, SIMOND, CUVILLIER, 2016).

¹²⁴ COMMISSION MOBILITE, 2013, *Mobilité 21 – Pour un schéma national de mobilité durable* 92 p.

conformément aux reproches qui avaient été faits lors de la phase d'enquête publique de la précédente expertise, la transparence hydraulique du projet n'est pas réalisable. Les années qui suivent ne fournissent pas davantage d'informations sur le projet de contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, laissant de nombreux acteurs, notamment au sein d'associations, supposer de l'abandon définitif du projet¹²⁵.

Les apports de cette étude de cas pour comprendre le rôle de l'expert dans la définition des aléas sont multiples. Un premier élément de réponse se trouve dans la façon dont la problématique de détermination des aléas est introduite dans la chaîne de traduction. Contrairement aux deux précédents cas, elle lui est périphérique et n'intervient qu'à certains moments clés, notamment pour valider la transparence hydraulique et, par extension, le profil des ouvrages de franchissement. Les acteurs en position d'experts, et les expertises qu'ils conduisent, agissent donc comme des traducteurs intermédiaires apportant des éléments techniques – car issus de démarches et de modélisations faisant appel à des connaissances scientifiques et techniques – et conférant une compréhension partielle de la situation d'incertitude. Ils s'avèrent cependant pilotés par le commanditaire de l'étude, RFF, qui fixe la configuration générale des membres du réseau et tente d'orienter au mieux la traduction dans le sens de la validation du CFAL. Mais malgré les ambitions initiales de concertation de ce dernier, les expertises sont menées selon un modèle standard structuré autour d'une dichotomie nette entre les acteurs supposés « sachants » et les acteurs considérés « profanes ». La hiérarchisation induite par cette séparation crée deux canaux de traduction parallèles, un premier, technique dont l'accès est limité et un second, public, mais dont les configurations n'intéressent pas nécessairement les acteurs en position d'expert.

De même, les formes de traduction opérées par ces acteurs diffèrent (fig. 6). D'un côté, le processus de traduction repose sur la détention d'un mandat et de compétences techniques autorisant la tenue d'une expertise. Les traductions vont dans le sens d'une augmentation de la technicité des objets étudiés. De l'autre côté, les acteurs considérés « profanes » confient le rôle de traducteur à des porte-parole désignés pour des raisons variables. Dans le cas qui nous intéresse, les membres actifs de l'A3CFAL sont désignés d'emblée comme étant aptes à produire des traductions, au regard notamment des compétences et connaissances

¹²⁵ Pour sa part, si le président de l'A3CFAL juge sa réalisation impossible, associant à cet avis un argumentaire lié à la perte de vitesse du fret en France, il ne considère cependant pas son implication contre le CFAL totalement achevée. Il assure que son association dispose de suffisamment de fonds pour restaurer son fonctionnement et sa mobilisation. Néanmoins, des développements plus récents apportent une certaine actualité au projet de CFAL, la commission nationale du débat public ayant organisé entre le 11 avril et le 11 juillet 2019 un débat sur le nœud ferroviaire lyonnais et par extension sur le CFAL.

situationnelles qu'ils ont développées tout au long de la controverse. Si la traduction n'est pas nécessairement adossée à un bagage technico-scientifique, elle correspond toutefois à la redéfinition d'un élément du réseau essentielle à relever pour en comprendre la trajectoire.

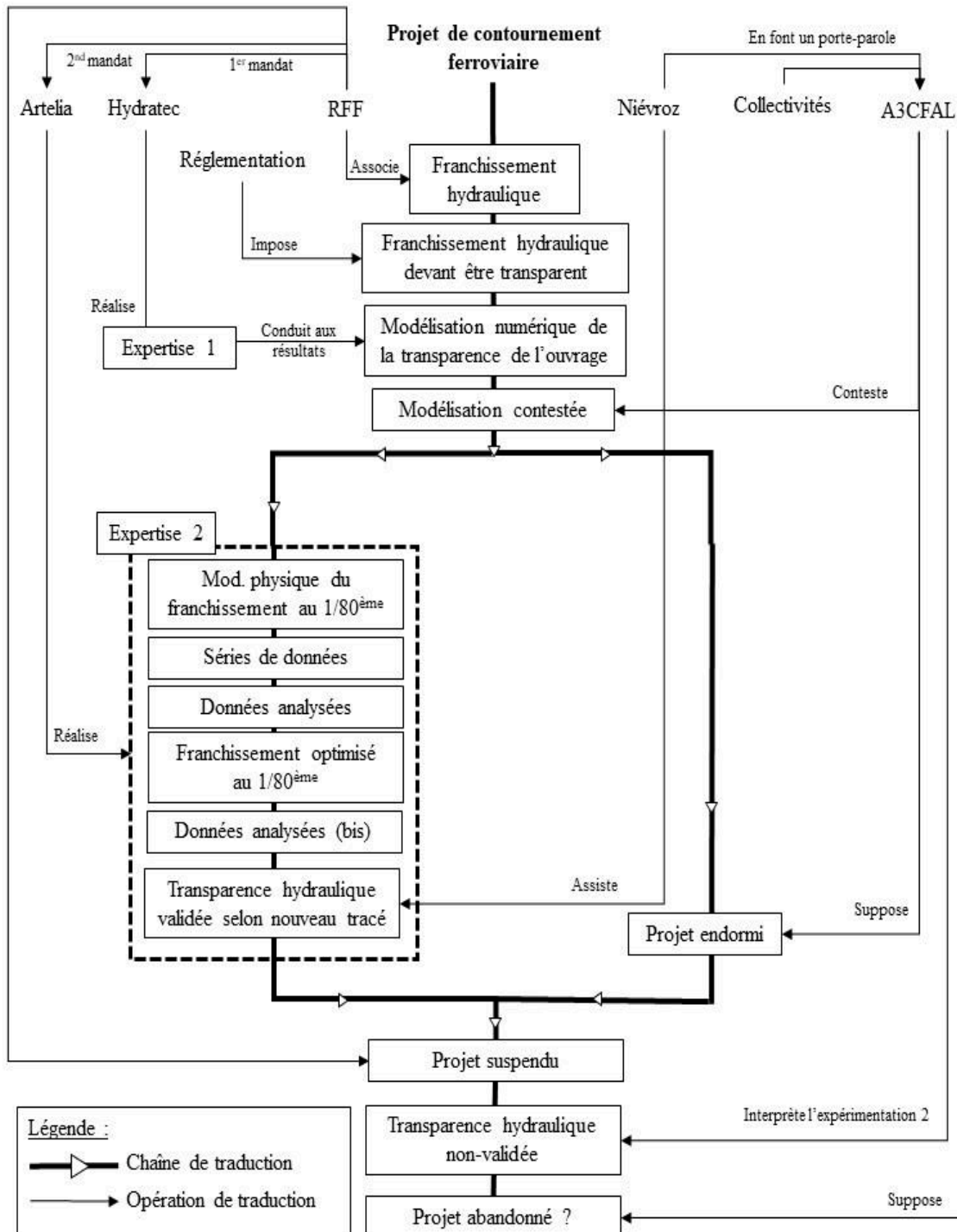


Figure 6 – Chaîne de traduction de la ligne ferroviaire (cas n°4)

Bien que distinctes, les deux chaînes de traduction qui en découlent conduisent dans le cas étudié au même dénouement : la temporalité relativement longue durant laquelle s'opère la

chaîne de traduction joue en la défaveur des expertises. Le temps combiné à l'absence relative de communication de la part de RFF conduit *in fine* à un appauvrissement progressif de certains énoncés techniques, voire à leur mauvaise compréhension, travers que l'expert ne peut en général plus parer puisque ses missions sont alors terminées.

E) Cas n°4 – Le Bucopa V.S. la DDT de l'Ain : le bras de fer de l'expertise

En 2016, la DDT de l'Ain lance une étude d'actualisation de la connaissance des inondations sur tout le linéaire de la rivière d'Ain, devant conduire *in fine* à la révision des PPRN d'une trentaine de communes riveraines. Ces documents et les données de crue sur lesquelles il s'appuie datent pour la plupart de la première moitié des années 2000 et ne coïncident plus au contexte d'écoulement actuel. L'étude a aussi pour but de préciser le comportement de la crue centennale, utilisée comme crue de référence pour les PPRI, ainsi que celui de crues moins rares (biennale, quinquennale, décennale, cinquantennale, etc.).

Une expertise « classique » mais contestée

L'appel d'offres est notifié en mars 2016, mais le printemps arrivant, les conditions ne sont pas optimales pour permettre des relevés altimétriques LiDar avec une densité suffisante et l'entreprise mandatée est contrainte d'intervenir en début d'année 2017. Il lui est demandé de produire des relevés topographiques et bathymétriques, ainsi que de caractériser l'hydrologie de la rivière d'Ain et de ses affluents dans l'optique d'utiliser ces données pour la réalisation de cartographies d'aléas. Parallèlement à l'étude, la DDT souhaite associer au mieux les riverains et les collectivités concernés à la démarche afin de s'assurer d'une coproduction des cartographies finales.

« On a voulu être “exemplaire”, le mot est un peu fort, mais on a voulu tenter une nouvelle approche de la concertation, y compris avec le public, de la concertation en général. Avec les collectivités, on a fait un comité de suivi. Dès le démarrage, on a voulu informer le public. L'informer et l'associer un minimum quand même. On a fait deux réunions publiques pour l'instant, qui ont rencontré un succès assez modeste. Et on a mis en place une newsletter. On a prévu de mettre en place un dossier de concertation dans chaque commune dans lequel il y aura la plaquette, les cartes de résultat de l'étude sur la commune concernée, un registre, des informations qui permettent à la population de se tenir informée...

On envisage aussi de faire des permanences dans certaines communes. Pourquoi ? Pour permettre aux gens de s'exprimer avant qu'on enclenche la révision des PPR. Parce que jusqu'à présent, on fait prescrire l'élaboration et la révision d'un PPR par un préfet, on travaille avec les collectivités sur les documents, on arrive à la phase administrative...

Donc on consulte tous les services et puis, une ou deux semaines avant la réunion publique, on fait une réunion où on explique aux gens “voilà, le PPR, ça donne ça, allez à l'enquête publique pour vous exprimer”. Sauf que les gens et à juste titre, ils nous disent “ouais, mais tout est fait quoi, ça sert à quoi que j'aille à l'enquête publique, qu'est-ce que ça va apporter ?” ».

[Agent de l'unité prévention des risques à la DDT01]

L'extrait met en évidence l'expression d'un idéal de concertation, dans lequel un maximum d'acteurs seraient amenés à énoncer leurs avis et apporter leur participation pour construire collectivement la cartographie des risques. Ce faisant, la concertation dépasse le modèle procédural de l'expertise, imposé *a minima* par la réglementation, pour s'orienter vers un modèle expérimental qui se rapproche d'un « forum hybride » (CALLON, RIP, 1992 ; JOLY, 2005). Cependant, malgré cette position ambitieuse, qui transparaît dans l'énumération des dispositifs déployés et dans l'utilisation du champ sémantique de l'anticipation (« on a voulu », « on a prévu », « on envisage »), l'agent dresse un constat mitigé des premières tentatives.

Pour la suite de l'analyse, notre attention se porte en particulier sur le comité de suivi monté à l'occasion de la consultation des collectivités. Celui-ci délimite un réseau restreint qui regroupe l'ensemble des communes voisines de la rivière d'Ain, mais intègre aussi les rassemblements de celles-ci au sein d'intercommunalités ou d'instances plus larges comme le syndicat mixte Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain (BUCOPA) en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) éponyme. Le BUCOPA¹²⁶ et les services de l'Etat dans l'Ain partagent néanmoins un passif intervenu quelques mois auparavant autour de droit à construire en zone inondable. En effet, durant la phase de révision de son SCoT le BUCOPA se heurte au préfet et ses services qui refusent d'approuver le document. Un projet de ZAC y est, en effet, prévu en zone rouge inconstructible du PPRI sur la commune de Beynost, « sous réserve de modification du zonage »¹²⁷, ce qui constitue dans les faits une irrégularité du document. Cette controverse se résout par un jeu de réécriture, mais initie par la même occasion des tensions entre ces acteurs : d'un côté, le BUCOPA associe l'opposition faite par la DDT à une façon détournée pour « *remettre en cause un certain nombre de projets d'aménagement qu'ils contestent par ailleurs* », tandis que les agents de la DDT voient dans l'écriture alambiquée du SCoT un artifice pour contourner la réglementation.

[Trouver l'expert qui convient](#)

Avant que ne démarre l'expertise, des tensions existent alors entre certains membres du réseau, que la réunion de présentation du projet ne fait qu'attiser. L'expert choisi, la SAFEGE, présente les principaux enjeux de l'actualisation des données de crue devant les collectivités invitées ainsi que le BUCOPA. Mais la présentation apparaît trop axée sur les éléments techniques du projet ainsi que sur la méthodologie employée et les spectateurs lui reprochent

¹²⁶ Dans la suite de cette partie le sigle BUCOPA correspond au syndicat mixte Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain.

¹²⁷ Nous revenons sur ce cas plus en détail dans le chapitre 3.

un manque d'accessibilité. De plus, ils redoutent d'être relégués à des positions de « faire-valoir »¹²⁸ au cours de la concertation. Or, les enjeux d'aménagement liés à la révision des PPRI de la rivière d'Ain sont centraux, plusieurs projets d'aménagement étant prévus sur des espaces à proximité de la rivière mais alors inscrits comme constructibles. C'est le cas à Pont-d'Ain (01), par exemple, où la réalisation d'un complexe commercial et résidentiel est en discussion avec la mairie depuis une vingtaine d'années, sur des zones classées « bleu clair » par le PPRI (c'est-à-dire sur lesquelles un « risque faible » d'inondation est identifié). La mairie appréhende un zonage plus restrictif encore, qui pourrait compromettre les travaux pourtant déjà en partie lancés. Plusieurs problèmes similaires sont remontés au BUCOPA, qui devient alors le porte-parole de l'ensemble des collectivités qui le composent.

« Au mois de septembre dernier, on m'a confié la mission de trouver un prestataire chargé de nous accompagner, d'être une sorte d'assistant à maîtrise d'ouvrage et qui soit en mesure de nous accompagner techniquement, à la fois pour nous faciliter l'appropriation de l'étude de l'Etat et nous faire comprendre les tenants et les aboutissants de ce type d'étude, de mieux comprendre les termes techniques, les enjeux techniques, les méthodologies techniques employées, etc. Et puis, éventuellement de faire des propositions, des contre-propositions, une analyse précise du contenu des études, etc. Et surtout d'apporter la contradiction le moment venu aux services de l'Etat. [...] C'est qu'on voulait être des interlocuteurs éclairés et crédibles et pour ceci, il fallait qu'on ait un minimum de connaissances techniques que pour l'instant, on n'avait pas. Et pour cela, on allait s'adjoindre les services d'un prestataire spécifique ».

[Chef de projet SCoT BUCOPA]

En parallèle à l'étude de la SAFEGE, une contre-expertise est donc commandée par le BUCOPA, avec pour objectif de renforcer les collectivités dans la démarche de concertation, conformément au modèle choisi par la DDT. Comme il l'évoque à plusieurs reprises, le chef de projet recherche avant tout un accompagnement technique de la part du prestataire, élément qu'il considère faire défaut au regroupement de collectivités. Cependant, il souhaite par la même occasion être en mesure de contredire les résultats de l'expérimentation. Dans un premier temps, il mandate donc un professeur émérite en hydrologie à l'Université de Grenoble récemment retraité, pour que celui-ci apporte des éclairages quant à la nature hydrologique de la rivière d'Ain et qu'il clarifie la procédure d'expertise. Ce choix est considéré comme judicieux par le BUCOPA à plusieurs titres : le scientifique est reconnu comme un spécialiste dans son domaine, il communique régulièrement à une échelle internationale et dispose d'une expérience en bureau d'étude privée. Il introduit alors l'hydrologue comme « *une sommité dans le milieu* » avant de souligner sa connaissance précise de la problématique du risque

¹²⁸ Entretien réalisé avec le chef de projet SCoT au BUCOPA.

d'inondation. Ce faisant, il légitime la fonction de traducteur occupé par l'hydrologue au sein du réseau d'acteurs.

L'hydrologue procède à des visites de terrain, compile des données historiques de crue et y ajoute des éléments réglementaires en vue d'intervenir devant le BUCOPA et les collectivités concernées. Mais la synthèse ne correspond pas aux attentes des commanditaires qui reprochent à nouveau un discours trop « technique » et l'absence d'éléments pouvant être réemployés pour contrer l'expertise de la SAFEGE. Le BUCOPA précise alors sa demande à l'expert, qui préfère laisser sa place à un prestataire privé, probablement plus à même s'opposer à l'étude. Un second appel d'offres est rédigé et conduit au recrutement du cabinet Prolog Ingénierie pour réaliser une seconde contre-expertise. Entre-temps, un dossier leur est remis par la SAFEGE, que le nouvel ingénieur explique aux élus. Selon le cabinet, le dossier présente quelques lacunes : des éléments d'analyse manquent, le document est volumineux mais incomplet et les hypothèses ne sont pas toutes vérifiées. La contre-expertise invalide donc la précédente sur plusieurs points obligeant les services de la DDT et leur expert à produire une version amendée du document.

Contre-expertise et dialogue d'experts

Dans ce cas d'étude, deux modèles d'expertise se confrontent : un premier qui se rapproche d'un « forum hybride » et dont les ambitions sont de faire participer de manière équivalente tous les membres du réseau ; et un second modèle, standard, qui suppose *a priori* d'une séparation entre les acteurs « techniciens » et ceux « non-techniciens ». Les discussions qui s'installent entre l'expertise et les deux contre-expertises successives font évoluer la « rivière d'Ain » vers différentes inscriptions associées à des modalités d'écriture différentes. Lors de la première étape, l'instrumentation de la SAFEGE dote la « rivière d'Ain » d'une dimension technique en la réduisant aux « relevés altimétriques et bathymétriques », puis après traitement de ces données la traduit en « modélisation hydrologique ». La SAFEGE propose alors une version simplifiée de l'expertise, mais ce « projet d'actualisation vulgarisé » subit une réécriture quasi-immédiate qui amenuise son caractère technique. Pour le BUCOPA et les collectivités présentes, l'ensemble de la démarche est assimilé à un « prétexte pour élargir les zones inondables ». Ce moment marque un tournant dans la chaîne de traduction (fig. 7) faisant basculer provisoirement l'objectif de la controverse de l'énoncé : « actualiser la connaissance hydrologique de l'Ain » à celui : « gagner le rapport de force ». L'incertitude ne concerne alors plus uniquement les inondations de l'Ain, mais s'insinue aussi entre les acteurs, créant un deuxième niveau d'incertitude, que nous appelons « incertitude intrinsèque au réseau ». Celle-

ci apparaît néanmoins contradictoire avec la volonté portée par la DDT de l'Ain de mettre en œuvre un forum hybride en plaçant l'ensemble des acteurs sur un pied d'égalité¹²⁹. En effet, l'incertitude intrinsèque déstabilise les positions occupées par les membres du réseau : à titre d'exemple, le BUCOPA se trouve même destitué de sa fonction de porte-parole par certaines collectivités périphériques à la rivière d'Ain, dans la mesure où il est jugé comme trop partial ; de même, l'inscription initiale qui oriente la controverse vers l'analyse des aléas est aussi remise en question par le BUCOPA.

Le plus gros changement qu'autorise ce second niveau d'incertitude est la tenue de contre-expertises concurrentes à l'expertise principale, dont les traductions s'insèrent alors entre les différentes phases de l'étude d'actualisation des aléas. Mais ces traductions vont de pair avec un gain en technicité pour les inscriptions de la « rivière d'Ain ». La première contre-expertise s'appuie sur une enquête de terrain dotée d'une méthodologie certifiée par l'expérience académique de l'hydrologue. Les conclusions affichent avant tout la nécessité d'une actualisation des données de l'Ain ainsi que des conseils pour rendre la méthodologie employée plus transparente. S'en suit la livraison du rapport de synthèse préliminaire à l'étude des aléas, aboutissement de l'expertise de la SAFEGE. La seconde contre-expertise en signale alors les erreurs en s'appuyant sur des considérations techniques propres à la discipline hydrologique : les critiques de l'étude préliminaire se fondent alors sur des éléments techniques, laissant à la SAFEGE l'opportunité d'apporter les compléments demandés et de produire « l'étude préliminaire finale corrigée ».

Le cas d'étude affiche donc deux temporalités successives (fig. 7). Chronologiquement, la première se déroule avant le dévoilement de l'incertitude intrinsèque, et correspond à un moment de cristallisation des positions et des préoccupations autour d'enjeux liés à l'aménagement et éloignés de considérations techniques à proprement parler. La seconde

¹²⁹ Notons toutefois que malgré cela, le responsable du service en charge de l'aménagement et de la thématique « risque » de la DDT de l'Ain reste confiant vis-à-vis de la démarche de concertation générale. Quelques jours après la présentation des résultats de Philippe BELLEUDY, il s'exprime : « Parce qu'on ne veut pas juste leur demander leur avis pour la forme donc ils ont engagé par le biais du syndicat mixte du SCoT un bureau d'étude pour les conseiller. Parce que ce sont des choses assez techniques et même si nous on a apporté avec notre bureau d'étude des éléments de compréhension de ces études techniques en réunion de comité de suivi, c'est vrai que ça passe mieux quand c'est un bureau d'étude qui est recruté par une collectivité, que quand c'est par la parole de l'Etat. Bon après, peut-être que certains ont en tête – ça je ne sais pas mais je ne veux pas faire de procès d'intention – peut-être que certains ont en tête de dire “on va prendre le bureau d'étude pour essayer de remettre en cause, telle chose ou telle chose qui ne va pas”. Je n'ai pas forcément senti que c'était le cas, mais quoi qu'il en soit, ils ont recruté ce bureau d'étude, auquel nous avons transmis les rapports, les choses qu'on peut trouver en ligne d'ailleurs. Et pour lequel on se rend disponible s'ils ont des questions, parce que pour nous, il n'est bien sûr pas question de cacher quoi que ce soit quoi. Tout est public quoi » [Agent de l'unité prévention des risques à la DDT01]. L'agent n'a alors accès qu'à une partie de la controverse et ne voit pas l'opposition qui va lui être faite de la part du BUCOPA.

temporalité se structure autour de la mise à niveau technique de l'ensemble des acteurs : bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence formulée par la DDT, cette condition apparaît *sine qua non* à la progression de la chaîne de traduction. Les acteurs en position de traduction sont donc garants de la technicité pour le compte de leurs commanditaires.

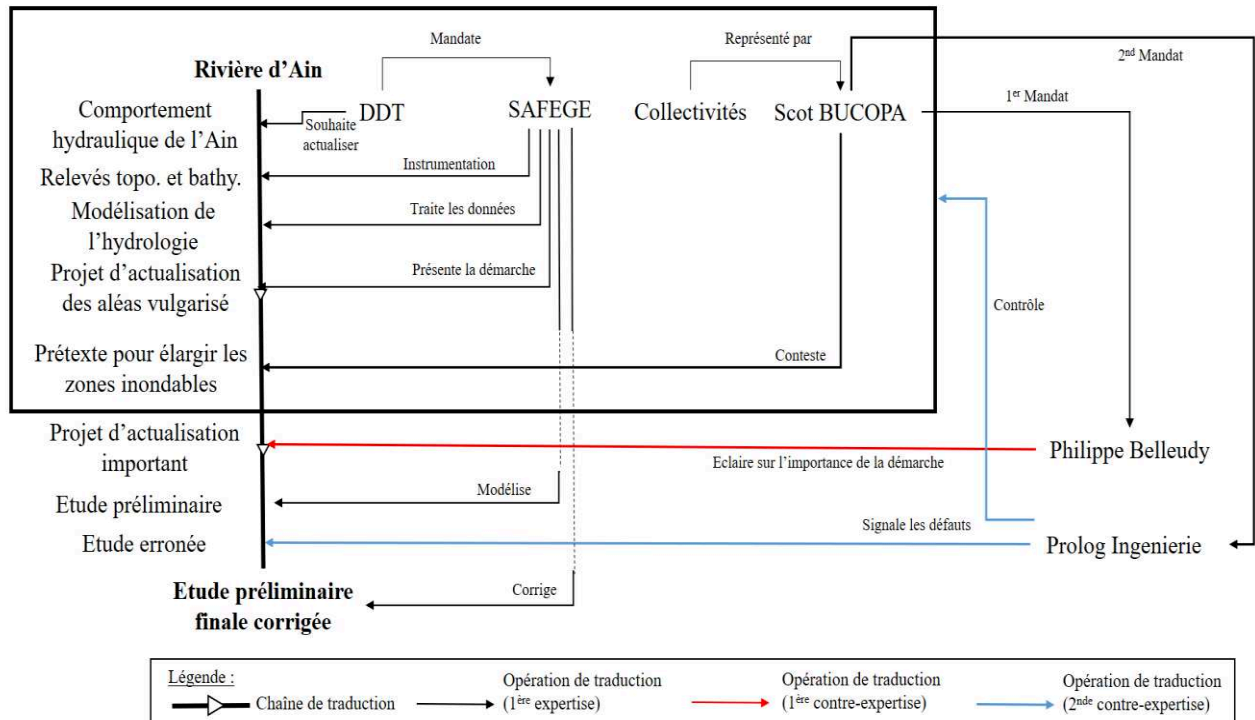


Figure 7 – Chaîne de traduction de la rivière d'Ain lors des études préliminaires à l'évaluation des aléas (cas n°4)

Cette seconde boucle du réseau permet finalement de pointer la relation dialectique qui s'opère entre l'expertise et ses contre-expertises : bien qu'elles ne se positionnent pas de la même manière, elles contribuent chacune à renforcer l'autre. Il est possible de retrouver dans ce cas d'étude la définition de la contre-expertise, proposée par Jean-Yves TREPOS (1996, p. 23), qui la décrit comme étant « à la fois la continuation de l'expertise (le monde des experts assure son étanchéité en se reproduisant en miroir : plus il y a d'interventions d'experts, plus l'expertise paraît irremplaçable) et sa négation comme le signale Catherine PARADEISE : la contre-expertise contredit l'indiscutable dont se prévaut le jugement de l'expert ».

F) Une histoire orientée et problématisée des phénomènes physiques

L'analyse consécutive de ces quatre cas d'étude permet de fixer un premier jalon de la déconstruction du processus d'expertise. Devant l'apparente variété des cadres d'intervention des experts qui interviennent pour la détermination d'un aléa, quelques points de convergence apparaissent, notamment concernant la finalité de l'exercice. La présence d'experts s'avère, en

effet, contingentée à une problématisation spécifique du phénomène physique : le but de l'expert est d'arriver à le qualifier, voire à lui attribuer des caractéristiques physico-chimiques spécifiques. A ce titre, chacun des cas décline cette problématisation d'une manière différente : il s'agit, par exemple, de délimiter l'étendue maximale du phénomène physique pour contrôler l'urbanisation future d'une collectivité (cas n°1), ou bien d'attribuer au phénomène physique une catégorie d'action existante pour mieux le gérer (cas n°2), de rendre possible le développement d'infrastructures de transport (cas n°3), voire, l'occasion de régler un différend qui précède la situation d'incertitude (cas n°4). L'évaluation d'un aléa paraît donc toujours remplir un besoin particulier, la plupart du temps exprimée par le commanditaire de l'expertise.

Le corollaire de cette assertion est que le phénomène physique n'est pas nécessairement le « point de départ » de l'expertise : en rassemblant différents éléments pour l'appréhender, l'expert compose une « histoire du phénomène physique », par exemple, en recherchant des témoignages de manifestations passées, ou bien en conduisant une investigation particulière (carottages, etc.). Ainsi, dans son état primordial, le phénomène physique est donc un agglomérat d'éléments aussi bien « matériels » que de considérations sociales, politiques, économiques ou de représentations, sans toutefois que celles-ci soient intégrées à la modélisation que produit l'expert. Ce faisant, la chaîne de traduction sur laquelle il a la main, contribue *in fine* à focaliser la qualification du phénomène physique sur certains points spécifiques, nécessairement en lien avec la commande, amenuisant *de facto* les autres représentations.

Ce constat ouvre alors un faisceau de questionnements sur l'action de l'expert et sur sa capacité à transformer le « phénomène physique » en une série d'états intermédiaires avant de le faire converger vers une certaine représentation des aléas. Comment, dès lors, l'expert parvient-il à imposer ces traductions aux acteurs en présence ?

2) L'expert légitimé : six traits pour l'enrôlement

La position d'expert est généralement conditionnée par le modèle d'expertise sélectionné par le commanditaire ainsi que par les modalités réglementaires qui encadrent la situation d'incertitude.

A) Le mandat intronise l'expert

Le mandat et l'ensemble des documents relatifs à l'appel d'offres fixent, pour leur part, la configuration globale des acteurs, en donnant, par exemple, à certains la possibilité de réaliser des traductions, mais aussi en rejetant d'autres à des positions de codécideurs ou bien de

spectateurs. Il est donc possible de considérer la disposition des acteurs comme résultant d'une inscription préalable à toute expertise, qui affecte à l'ensemble des membres du réseau une position le long d'un continuum « profane/expert », tracé arbitrairement par le commanditaire. Ainsi, si la sociologie de la traduction rejette *a priori* l'existence d'un « grand partage entre technique et société » (CALLON, 2006), les cas d'étude montrent la réintroduction de cette séparation en entrée de l'expertise. Geneviève DECROP (1998) assimile d'ailleurs cette ligne de démarcation à « une première “négociation” entre acteurs, ceux qui représentent le “système naturel” d'un côté et ceux qui représentent le “système social” de l'autre ».

Cette dichotomie est particulièrement observable dans les situations qui s'agencent autour d'un modèle d'expertise standard (cas n°3 et n°4), mais existe tout autant dans les cas d'expertise procédurale (cas n°1 et n°2) : les éléments de cadrage réglementaires et situationnels distribuent donc des rôles préliminaires aux acteurs en présence. En fonction de leur position initiale, les acteurs sont légitimes, ou non, à participer à la chaîne de traduction technique ou bien à occuper un rôle, plus « social », de porte-parole.

Par ailleurs, comme le montre le cas n°4, cette rupture paraît intrinsèque à l'entreprise de détermination des aléas : en effet, malgré la volonté annoncée par les agents de la DDT d'ouvrir l'expertise à un modèle de concertation plus abouti que ne le prévoient les textes de loi, l'opposition du BUCOPA s'établit sur l'existence supposée d'un déséquilibre technique entre les acteurs. Ce faisant, la détermination des « aléas » est associée d'office à la détention de connaissances particulières et devient une entreprise éminemment technique. Dans le réseau d'acteurs, un tel droit d'entrée n'est accordé qu'à ceux aptes à répondre aux appels d'offre, les autres étant la plupart du temps cantonnés à des positions de représentations. L'exemple de l'A3CFAL s'avère en cela particulièrement illustratif : malgré leur montée en compétences autonome, les membres actifs de l'association ne sont pas autorisés par RFF à officier en tant que traducteur.

Lorsque le commanditaire d'une étude sélectionne un acteur et l'investit d'une mission d'expertise, il le place en position d'utiliser ses compétences techniques pour rendre intelligibles, c'est-à-dire traduire, des phénomènes observés en nouveaux énoncés techniques. Jean-Yves TREPOS (1996, p. 13) conçoit l'expertise comme « une mesure d'accompagnement d'une politique publique ou de la production privée d'un produit ou d'un service ». Par extension, l'expert dispose d'une « caution étatique » (*Ibid.*, p. 81) fournie par le mandat et la mission provisoire qui lui sont confiés et qui le rendent légitime à œuvrer aux traductions.

Il met ensuite en application une démarche d'expertise, souvent standardisé, afin de répondre à la commande. Ce processus correspond alors à une succession de traductions au cours de laquelle l'expert affecte de nouvelles inscriptions aux membres du réseau (généralement non-humain) dont l'incertitude est étudiée. Mais la sociologie de la traduction postule que ces traductions n'ont *a priori* aucune raison d'être partagées par les membres du réseau et répond à ce problème en proposant le mécanisme d'intéressement ou d'enrôlement. Ceux-ci désignent « l'ensemble des actions par lesquelles une entité [...] s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a défini par sa problématisation » (CALLON, 1986, p. 185) et qui permettent donc à l'expert de faire accepter ses inscriptions à l'ensemble du réseau.

Dans son texte fondateur de la sociologie de la traduction, CALLON (1986) évoque aussi la diversité des stratégies possibles pour intéresser les acteurs : nous analysons ces différents dispositifs en supposant que c'est par leur intermédiaire que l'expert parvient à une objectivation des aléas. L'enquête de terrain et l'analyse des cas précédents permettent de dégager six éléments qui renforcent le processus d'intéressement auquel procède l'expert. Le premier, déjà évoqué, réside dans l'existence d'un mandat qui le désigne en tant qu'expert et qui participe, de la même manière, à légitimer ses traductions.

B) La technicité de l'expert comme gage de l'intéressement

Le deuxième élément qui rend efficace le processus d'intéressement correspond à la détention par l'expert de connaissances techniques, nécessaires, mais pas tout à fait suffisantes pour occuper une position de traduction. L'importance de ces savoirs s'explique par la dichotomie initiale qui traverse et configure le réseau d'acteurs : un acteur identifié comme disposant de compétences techniques est davantage en mesure *d'intéresser* et *d'enrôler* les autres membres du réseau. Le mécanisme d'enrôlement apparaît alors d'autant plus fonctionnel qu'un acteur-traducteur renforce le degré de technicité du non-humain étudié, c'est-à-dire qu'il lui affecte une nouvelle identité au travers d'une démarche technico-scientifique (qualification, relevé, numérisation, modélisation, traitement, etc.). Ce faisant, l'acteur-traducteur stabilise une certaine inscription du non-humain, réduisant l'incertitude qui le caractérise. Cette proposition vaut principalement pour les cas où l'expertise apparaît unanime mais peut se généraliser à des situations plus controversées, où des contre-expertises sont requises.

Ainsi, afin de qualifier le caractère technico-scientifique des inscriptions affectées à un non-humain au cours des chaînes de traductions, nous introduisons l'appellation *gradient de*

*technicité*¹³⁰. Cet outil répond à l'impossibilité *a priori* d'effectuer une mesure quantitative de la « technicité » d'une transformation et permet *in fine* d'observer l'aspect dynamique de la chaîne de traduction. Empiriquement, trois situations se présentent : l'augmentation constante de la technicité au cours d'une expertise, l'augmentation de la technicité freinée puis poursuivie par la tenue d'une contre-expertise et l'augmentation renforcée par la tenue d'une contre-expertise.

Le cas n°1 fait office d'illustration de la première situation : d'abord, les étapes d'instrumentation et de relevés topographiques du Rhône réalisées par la DIREN ont été encadrées par un protocole et une méthodologie « bricolés » à partir des connaissances et des compétences à disposition des agents. La première transformation réduit le fleuve Rhône à une série de mesures et de données, qui sont, par la suite, numérisées puis utilisées selon un modèle numérique développé par la CNR. Les itérations de paramétrage tendent vers une représentation numérique des crues conforme aux données historiques. Finalement, la synthèse de ces étapes est projetée sur les cartographies d'aléas. Les étapes consécutives de cette chaîne de traduction jouent donc en faveur de l'augmentation continue du degré de technicité du fleuve Rhône. Cette première situation correspond au cas où ni l'expert, ni l'expertise qu'il produit n'ont de détracteurs ; le *gradient de technicité* est positif.

Les deux autres situations, quant à elles, suivent un schéma similaire : une première expertise qui incrémente le caractère technique du non-humain, une rupture qui en ralentit l'évolution, puis une seconde expertise qui vise l'augmentation du degré de technicité. Elles diffèrent toutefois dans l'étape dite de « rupture » dont les effets peuvent être variables.

Dans le cas n°2, la rupture correspond aux contestations de la mairie de La Boisse et conduisent à une diminution temporaire du caractère technique associé aux « fissures observées », avant que l'intervention du CEREMA ne permette une résolution de l'incertitude. Pour le cas n°3, l'étape de rupture s'opère au moment du rejet des modélisations par l'A3CFAL. Mais, dans les faits, elle n'affecte qu'assez peu la technicité associée. En effet, dans cet exemple, les études menées par le cabinet Hydratec ne sont pas fondamentalement remises en

¹³⁰ Le terme « gradient » est d'abord utilisé en mathématiques pour qualifier la variabilité d'une fonction en un point donné et correspond aux dérivées partielles de la fonction par rapport à l'ensemble de ses variables en ce même-point. Par extension, il désigne dans le langage scientifique la variation d'une propriété dans une situation donnée. C'est aussi bien le cas dans les disciplines issues des sciences physiques et celles de la vie et de la Terre (gradient de vitesse, de température, de concentration, de pression, etc.), qu'auprès des sciences humaines et sociales où le terme correspond généralement à la variation d'une propriété sociale (gradient de densité, d'urbanisation, etc.). L'appellation *gradient de technicité* paraît alors propre pour désigner la variation du caractère technique d'une situation d'expertise tout au long de la chaîne de traduction.

question mais servent de point de départ à la modélisation physique réalisée par Artelia. Ici, la « rupture » ne correspond qu'à un moment de stagnation du degré de technicité, avant que la seconde expertise ne l'augmente à nouveau. L'étape de rupture du cas n°4 intervient avant la fin de l'expertise de la SAFEGE et ralentit provisoirement la progression de la chaîne de traduction. Néanmoins, elle ouvre la possibilité d'expertises parallèles qui entrent en discussion avec celle financée par la DDT 01 : commence alors des interactions entre les deux acteurs « experts » qui participent à l'augmentation du *gradient de technicité*.

Finalement, une dernière situation est théoriquement envisageable, mais ne possède pas d'illustration empirique. En suivant la chaîne de traduction à laquelle a accès l'A3CFAL dans le cas n°3, il est possible de considérer que l'étape de rupture conduit à l'arrêt définitif de l'expérimentation et donc à la diminution du *degré de technicité* associé au franchissement hydraulique.

Pour intéresser, l'expert oriente donc les traductions dans le sens d'un renforcement de la technicité des non-humains étudiés. L'outil du *gradient de technicité* offre un suivi des variations et met en évidence l'existence d'étapes intermédiaires qui ralentissent, voire renversent provisoirement l'augmentation de technicité. Ces étapes, dites de « rupture », proviennent d'approches critiques vis-à-vis de l'expertise et prennent généralement source auprès des acteurs associés par le mandat au « système social ». Ceux-ci ont alors la possibilité de conduire une contre-expertise avec leurs propres moyens, tout en éprouvant les contraintes associées (OLLITRAULT, JOUZEL, 2015), ou bien ils peuvent recourir à des prestataires privés qu'ils instituent, à leur tour, en position d'experts.

Les variations observées du *gradient de technicité* témoignent des échanges qui s'opèrent entre la primo-expertise et sa contre-expertise : comme l'illustre le cas n°4, l'arrivée de contre-expertises adverses introduit dans la chaîne de traduction des débats scientifico-techniques à résoudre (validation de méthode, présentation de résultats, etc.), faisant *de facto* basculer les interrogations relatives à l'intérêt de la démarche vers des considérations davantage techniques. A cette fin, la contre-expertise mobilise souvent les mêmes méthodes, en faisant appel à des connaissances techniques analogues pour intéresser les membres du réseau et orienter les traductions suivantes dans le sens d'un gain en technicité.

C) Quand la réputation d'un spécialiste le précède : l'Expert de la situation ?

La notoriété dont profite un acteur en position d'expert constitue le troisième élément favorisant la démarche d'intéressement.

Des experts (re)connus

Généralement passive, son fonctionnement repose sur la renommée publique, scientifique et académique de l'acteur, qui préexiste généralement avant que ne démarre l'expertise. Les distinctions et autres formes de reconnaissance symbolique (grade, diplôme, poste spécifiques, etc.), ainsi que la détention de compétences ou d'expériences remarquables renforcent la position de l'expert au sein du réseau d'acteurs.

« Il faut faire confiance aux experts. Moi, vous savez, je ne suis pas agrégé de géographie, ou d'hydraulique. C'est comme ça. »

[Maire de La Boisse]

« Dans un premier temps, on s'est tourné auprès d'un universitaire. Une sommité, qui est de la faculté de Grenoble. BELLEUDY, Philippe BELLEUDY. C'est un maître de conférence à la retraite, qui est honoré émérite ou je ne sais pas quoi... Il fait des conférences dans la France entière ! » [...]

« [Prolog Ingénierie]. C'est un bureau d'étude qui est à la fois à Paris et à Lyon, dont l'interlocuteur est un gars superbe, vraiment, un hydrogéologue super bien, très pédagogue. Il nous a décortiqué de manière très didactique l'étude de la SAFEGE, en pointant un certain nombre d'interrogations. [...] Ils travaillent pour les services de l'Etat et ils font aussi des cartes d'aléa et ils ont été vraiment scotchés par la faible implication et la faible volonté du bureau d'étude retenu pour le rendre accessible à tout un chacun ! Il me disait : "moi j'en fait dans la France entière des PPRI et on ne rend jamais des trucs pareils ..." »

[Chef de projet SCoT BUCOPA]

« A l'époque, le service de navigation élaborait le PPR, et c'était l'équivalent un peu du Plan Rhône et du service police de l'eau, police d'axe. Il y avait ce service de navigation avec plein d'hydrologues qui élaboraient les PPR. En fonction de la date d'élaboration, ça peut être le service de navigation... Il faut peut-être voir Pascal ? »

Q : Pascal ?

« Pascal BILLY. LE Pascal BILLY, il est incontournable ! »

[Agents du pôle Plan Rhône à la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes]

De même, une grande partie des acteurs mentionnés en tant qu'experts dans ce chapitre ont participé à une démarche de valorisation de leurs travaux à l'occasion de publications ou de communications scientifiques (GENTRIC, BILLY, 2015 ; DUBOIS, DAUPHIN, RUL, 2016 ; DERRIEN *et al.*, 2016 ; JOURDAIN, BELLEUDY¹³¹, TAL, MALAVOI, 2017). Pour autant, la notoriété d'un acteur expert n'est pas due uniquement à la profession qu'il occupe ou au domaine d'activité qu'il pratique, mais plutôt à son appartenance et la position qu'il occupe au sein du champ académique.

L'étude de la « notoriété » peut néanmoins sembler en opposition avec le principe de symétrie qui régit la sociologie de la traduction qui revient à considérer l'ensemble des facteurs

¹³¹ La production scientifique du chercheur étant intervenu dans le cas n°4, Philippe BELLEUDY, est bien plus fournie que celle des autres acteurs-experts et une recension en est proposée sur sa page « chercheur » de l'institut des Géosciences : Lien : <http://www.ige-grenoble.fr/Philippe-BELLEUDY-886> [Consulté le 19/06/19]

organisationnels sur un pied d'égalité et, donc, à ne pas accorder d'office plus d'importance à ceux préexistants à l'expertise.

La notoriété est une domination symbolique

Quittons momentanément les situations d'expertise ainsi que le cadre théorique de la sociologie de la traduction proposé pour les saisir dans ce chapitre, afin d'appréhender la notoriété. Nous proposons de considérer cette dernière comme une forme de domination symbolique à l'œuvre entre les acteurs, hypothèse que nous nous attachons à valider.

Toutefois, avant tout développement supplémentaire, il convient de préciser que la démarche de recherche entreprise ici n'ambitionne nullement de faire dialoguer la sociologie critique de la domination et la sociologie de la traduction – associée au courant de la sociologie pragmatique, – comme ont pu le proposer certains auteurs (BENATOUIL, 1999 ; BOLTANSKI, 2014¹³²). Elle vise plutôt à les employer comme des outils permettant de saisir et d'éclairer les mécanismes qui régissent l'objectivation des aléas. Le changement de focale, d'un cadre pragmatiste à une réflexion inspirée de la sociologie bourdieusienne, se justifie avant tout par l'impossibilité pour la sociologie de la traduction à saisir correctement les relations de domination entre acteurs, pourtant structurelles pour la légitimation du rapport de force de l'expert envers les acteurs profanes. Ces précautions étant annoncées, quelques précisions sur la sociologie critique de la domination s'imposent alors.

A la fin des années 1910, Max WEBER (1919 [1963]) propose une première approche du rapport social de domination en l'assimilant à « la chance de trouver des personnes déterminables prêtes à obéir à un ordre [*Befehl*] de contenu déterminé » (p. 95). Il conceptualise la domination comme une manœuvre souvent dissimulée par l'intermédiaire de laquelle s'établit un lien de subordination à une administration. Dans les années 1970, Pierre BOURDIEU (1972) élargit ces réflexions et interprète la « domination » comme un fondement de

¹³² Dans son ouvrage *De la critique*, Luc BOLTANSKI (2014), retrace la genèse du programme pragmatique et le situe dans le prolongement de celui de la critique. Les pragmatistes sont néanmoins opposés aux aspects trop descriptifs et souvent normatifs de la sociologie de la critique. L'ambition de la sociologie pragmatique a été de se détacher de la tradition critique et de recentrer l'analyse sur les disputes et échanges entre acteurs, impliquant *de facto*, la conceptualisation de nouveaux cadres théoriques et outils méthodologiques. Ces derniers, bien qu'inspirés de ceux proposés par la sociologie critique, ont néanmoins été conçus en rupture afin de mieux saisir les rapports sociaux différemment : l'objectif a été de passer d'une conception jugée trop statique, en termes de « champ », à une approche dynamique centrée sur les situations d'action (production d'énoncés scientifiques, situation d'incertitude, etc.). Ce courant de pensée a inspiré la sociologie de la traduction portée par CALLON et LATOUR. Mais l'ouvrage de BOLTANSKI tâche de tirer un trait d'union entre la sociologie pragmatique et celle dite critique, inspirée des travaux de Pierre BOURDIEU : « on peut rattacher, plus ou moins, à l'esprit du pragmatisme la façon dont la sociologie de la critique a entrepris de redécrire le monde social *comme scène d'un procès*, au cours duquel des acteurs en situation d'*incertitude*, procèdent à des *enquêtes*, consignent leurs interprétations de ce qui se passe dans des *rapports*, établissent des *qualifications* et se soumettent à des *épreuves* » (2014, p. 48).

l'organisation sociale. En effet, BOURDIEU conçoit la société comme étant traversée par une multitude d'espace sociaux – des champs –, au sein desquels se déroulent des luttes de pouvoir entre des acteurs dominants et des acteurs dominés. Les travaux du sociologue l'amènent, par conséquent, à étudier le champ de l'art (1992), le champ journalistique (1996) mais aussi le champ scientifique (1976). Ce dernier est défini comme le « lieu (c'est-à-dire l'espace de jeu) d'une lutte de concurrence qui a pour enjeu spécifique le monopole de l'autorité scientifique inséparablement définie comme capacité technique et comme pouvoir social, ou si on préfère, le monopole de la compétence scientifique, entendue au sens de la capacité de parler et d'agir légitimement (c'est-à-dire de manière autorisée et avec autorité) en matière de science, qui est socialement reconnue à un agent déterminé » (1976, p. 89). Le champ scientifique est donc défini comme un espace social dans lequel s'opèrent des rapports de domination, fondés sur une répartition inégale des capitaux économiques (financements, matériel spécifique, etc.), sociaux (réseaux scientifiques, communautés, ancienneté, etc.) et culturels (culture générale, diplômes, etc.).

L'expert en orbite autour du champ scientifique

De par leur nature hybride – à la fois techniciens et scientifiques –, les acteurs experts se situent en périphérie du champ scientifique, n'étant pas tout à fait à l'intérieur, car ils ne partagent pas nécessairement l'objectif commun de légitimation de savoirs scientifiques, ni tout à fait à l'extérieur, car ils disposent de capitaux économiques, sociaux et culturels de la même manière que n'importe quel autre scientifique. Empiriquement, et au regard de ce positionnement composite, il devient possible de les situer au niveau d'une zone frontalière du champ, déconnectée des conflits qui lui sont internes, et en interaction directe avec les acteurs extérieurs, non-scientifiques (ou profanes), notamment ceux qui ont commandé l'expertise.

Plus l'acteur-expert occupe une position reconnue à l'intérieur du champ scientifique, – dit autrement, plus il possède un capital scientifique élevé caractérisé par des publications, de l'enseignement, des diplômes ou bien d'autres symboles de reconnaissance propres au domaine de la recherche (médailles, éméritat, etc.), – plus il aura la faculté d'imposer ses représentations aux acteurs profanes et auprès des autres experts.

Jean-Yves TREPOS (1996, p. 84) pointe, en effet, l'importance du tissu relationnel professionnel et scientifique dans lequel s'ancre l'expert pour la régulation du capital social dont il dispose et, par extension, pour imposer les résultats de ses recherches. Le rapport hiérarchique de domination, fondé sur la dichotomie « acteur scientifique / acteur profane » revêt alors la forme d'une violence symbolique, telle que décrite par BOURDIEU et PASSERON

dans *La Reproduction* (1970, p. 18), soit comme un pouvoir « qui parvient à imposer des significations et à les imposer comme légitimes en dissimulant les rapports de force qui sont au fondement de sa force ». Dit autrement, la hiérarchie résultant de la notoriété de l'acteur-expert sert à légitimer les représentations techniques dominantes tout en les faisant passer pour des conceptions allant de soi. Il devient alors possible de rapprocher l'intéressement des mécanismes à l'œuvre lors de l'expression d'une violence symbolique : tous deux décrivent une démarche processuelle, pas nécessairement annoncée ou explicitée, au travers de laquelle des inscriptions (significations) sont associées à des non-humains (objets) sans que ne soient questionnées les modalités de production des énoncés (rapports de forces) et renforçant *de facto* la position de l'expert. Vu depuis la sociologie de la traduction, la notoriété, aussi bien scientifique qu'institutionnelle, dont profite l'acteur-expert en dehors de la situation d'incertitude, sert donc à légitimer sa position de traducteur.

Mais les travaux sur l'expertise initiés dans les années 1990 nuancent ce résultat. Philippe ROQUEPLO (1990, 1997) positionne l'expert à cheval entre un champ scientifique dont il est originaire et l'espace décisionnel qui a fait appel à lui. « Ce qui transforme un énoncé scientifique en expertise scientifique, c'est le fait que son énonciation soit intégrée au dynamisme d'un processus de décision, et qu'elle soit formulée à l'usage de ceux qui décident » (1997, p. 15). Il rappelle alors le lien de subordination qui existe entre l'expert et son mandataire. Ce dernier impose une réponse à une situation d'incertitude, pour laquelle il n'existe généralement pas de solutions miracle et l'acteur-expert se voit contraint de produire des résultats dont l'assise scientifique n'est pas nécessairement garantie. « Telle est la forme paradoxale que prend l'intervention des scientifiques dès lors qu'ils acceptent d'exercer la fonction d'expert, situation qui les met dans l'obligation de fournir, malgré l'insuffisance de leurs savoirs, cette "connaissance de cause" que leur demandent les politiques. L'obligation de répondre inscrite dans la notion même d'expertise a donc pour conséquence que l'expertise scientifique transgresse alors inéluctablement les limites du savoir scientifique sur lequel elle se fonde » (ROQUEPLO, 1997, p. 20).

Tout au long du processus d'expertise, le contenu scientifique, sur lequel repose pourtant une partie de la légitimité de l'expert, endure une série de remaniements et de polarisations politiques (DUCLOS, 1991). En produisant un énoncé scientifique à visée décisionnaire, l'expert trahit l'idéal scientifique de sa démarche (TREPOS, 1996 ; DECROP, 1998 ; JOLY, 2005) révélant une seconde relation hiérarchique entre le commanditaire de l'expertise et l'agent qu'il mandate : la relation de domination se formalise par le mandat et place *de facto* le maître

d'œuvre en position de domination par rapport à l'expert. Le commanditaire de l'expertise fixe les attentes par rapport à l'expertise, en précise les modalités de publicisation, puis agence les acteurs afin de maîtriser au mieux les rapports de force qui préexistent. Ainsi, ce qui avait été interprété par la sociologie de la traduction comme une inscription de l'ensemble des acteurs du réseau préalable à l'expertise correspond selon une perspective bourdieusienne à l'exercice d'une position de domination. Le commanditaire maîtrise l'ensemble des rapports de force et peut les orienter vers l'objectif initialement fixé.

Pour la détermination des aléas, le contrôle d'une situation par le commanditaire apparaît plus fréquent dans le cadre d'expertises dites « standard » comme l'illustre le cas n°3 au travers du rôle prépondérant joué par RFF tout au long de la controverse. Les expertises dites « procédurales » sont, quant à elles, moins propices à l'expression d'une domination forte de la part du commanditaire, dans la mesure où il est généralement affilié à l'Etat, et vise, conformément à la loi BACHELOT de 2003, une démocratisation de la démarche PPR (BONNAUD *et alii*. 2007). La carte des aléas doit alors être validée à *minima* par les acteurs associés à la démarche (mais elle peut aussi être contestée comme le montrent les cas d'étude n°2 et n°4). Ceci n'enlève toutefois rien à la position privilégiée occupée par les services de l'Etat durant l'expertise.

Ainsi, contrairement à ce qu'indique une première approche des *verbatim* de l'enquête, la notoriété d'un acteur-expert et son positionnement à l'intérieur d'un champ scientifique n'apparaissent pas comme des conditions *sine qua non* pour rendre la démarche d'intéressement performante. Il s'agit davantage de points d'attache par lesquels l'acteur-expert est identifié comme détenteur d'un capital scientifique potentiellement utilisable dans la détermination des aléas. Les apports théoriques de la sociologie de la domination mettent en perspective les rapports de force à l'œuvre dans l'entreprise de traduction : la légitimation de l'acteur-expert résulte dans les faits de la position dominante du commanditaire.

D) *Tendre vers un idéal de l'expertise*

Proposant une synthèse des travaux entrepris au début des années 2000 au sujet de l'expertise, Pierre-Benoît JOLY (2005) identifie trois principes normatifs auxquels il est généralement demandé aux acteurs en position d'expert de se conformer : les principes du contradictoire, de transparence et d'indépendance. Pour ce faire, les recherches auxquelles il se réfère prennent pour objet la prise de décision et se situent dans les disciplines du droit (Marie-Angèle HERMITE, Christine NOIVILLE) et de la sociologie (Philippe ROQUEPLO, Michel

SETBON). Ce positionnement disciplinaire par rapport à l'expertise conduit à interroger la légitimation de l'expert auprès des décideurs qui l'ont mandaté.

Les réflexions se structurent alors autour du modèle d'expertise procédural, qui, par définition découle d'un ensemble réglementaire construit autour de la volonté de faire discuter les savoirs scientifico-techniques détenus par l'expert avec les connaissances relatives à l'action que portent les institutions. Mis à part dans le cas d'étude n°3 et les contre-expertises commandées par le BUCOPA dans le cas n°4, il s'agit du modèle d'expertise principal, notamment pour l'élaboration des cartographies des aléas en France. Il reste néanmoins possible de retrouver l'expression de ces trois principes dans des situations où l'expertise se fait selon un modèle standard. Nous montrons donc comment chacun de ces trois principes contribue à légitimer l'expert.

Le principe du contradictoire confronte les points de vue experts

Le principe du contradictoire provient du domaine du droit dans lequel il se réfère au fait que chacune des parties d'un procès doit se voir accorder la possibilité de discuter les faits présentés au juge, puis celle de leur apporter des faits opposés. Il désigne le fait que « l'expertise doit assurer l'expression de toutes les thèses, y compris celles qui sont jugées minoritaires » (JOLY, 2005, p. 136). Ce principe repose en particulier sur la dimension décisionnelle qui est attendue de l'expertise, elle-même permise par le fait que les énoncés produits par les experts passent par une simplification scientifique. Les résultats des experts se présentent donc aux décideurs comme une « connaissance de cause » (ROQUEPLO, 1997, p. 56) assise scientifiquement, mais pouvant être complétée, discutée, voire réfutée.

Le principe du contradictoire autorise la confrontation des points de vue d'experts, et par conséquent, une redéfinition des contours de l'expertise (ce qui est étudié, avec quelles méthodes, quels résultats sont attendus, quels sont les problèmes que posent certaines hypothèses, etc.). Ainsi, « on va voir apparaître les reliefs des options possibles et les reliefs des diverses connaissances progressivement convoquées sur la scène de l'expertise. Non seulement les reliefs des connaissances, mais aussi ceux des incertitudes et des ignorances, dûment attestées par les experts eux-mêmes » (ROQUEPLO, 1997, p. 55). Le principe du contradictoire implique en conséquence que ces expertises soient rendues « publiques » (*Ibid.*) tant pour les décideurs que pour les acteurs en position de spectateur, afin d'être témoins des recompositions de l'expertise.

Ces deux facteurs (la confrontation des experts et la production d'un espace public) sont à l'œuvre dans la plupart des cas d'études présentés, mais apparaissent le plus clairement dans

le cas n°2. La carte des aléas qui y est produite résulte d'une démarche procédurale lors de laquelle les acteurs en présence disposent des résultats de chacun des experts intervenus. Les interactions qui s'opèrent entre les deux experts, bien qu'elles soient unidirectionnelle (seul l'agent du CEREMA interroge la production du cabinet Geotec), permettent à l'ensemble des acteurs de s'accorder sur la nature géomorphologique du milieu étudié, de valider l'existence d'un glissement de terrain, mais donne aussi à voir les pratiques concurrentes de la science géologique (interrogation des hypothèses de départ, délimitation approximative du glissement de terrain, continuité supposée du phénomène, non-élargissement aux communes voisines, etc.).

A l'inverse, dans le cas d'étude n°3, le commanditaire de l'expertise prive certaines parties d'assister à la production du modèle physique du franchissement. Ce faisant, les arbitrages qui s'établissent entre la modélisation numérique d'Hydratec et celle réalisée au sein des entrepôts d'Artelia ne sont pas portés à la connaissance de tous les acteurs. De plus, les éléments de connaissance mis en évidence par l'A3CFAL ne sont pas intégrés pour la délimitation de l'expertise. Le cas n°3 déroge donc au principe de contradictoire, ce qui affecte la compréhension de la démarche d'expertise par les acteurs mis à l'écart : dans cette situation, leur intéressement n'est pas possible étant donné que la modélisation leur est dissimulée.

[Le principe de transparence rend publics les résultats de l'expert](#)

Le deuxième principe, celui de transparence, s'avère tout aussi primordial pour la procéduralisation de l'expertise. En témoignent le rôle crucial qu'il occupe à l'intérieur de nombreuses chartes d'expertise (MAXIM, ARNOLD, DAYEZ-BURGEON, 2012) ou encore l'exigence qui en est faite auprès des principales instances de décisions multinationales (JASANOFF, 2006 ; HUET, 2013). Le docteur en médecine Denis ZMIROU (2006, p. 496) le rattache au fait que les « règles et critères de jugement doivent être clairement arrêtées par le groupe d'experts (au début du travail), puis exposées en détail dans le rapport d'expertise. Les sources d'information doivent être signalées et les critères de leur sélection justifiés ». Néanmoins, malgré son importance, la littérature s'entend sur le fait que la transparence totale d'un expert est illusoire (JOLY, 2005 ; 2012) et ceci pour diverses raisons. A titre d'exemple, ZMIROU (2006) estime que la transparence, bien que nécessaire dans le cas des expertises sanitaires nécessite d'être bridée afin que l'ensemble des discussions intestines aux disciplines scientifiques ne viennent pas entacher les décisions et actions politiques.

Difficile à estimer, car éminemment subjective, la transparence d'un acteur-expert se rattache aux intentions de communication des résultats et de leurs productions annoncées par

les décideurs (ou par les experts eux-mêmes). Le cas n°4 s'organise autour d'une volonté de transparence du commanditaire qui souhaite mettre à disposition, d'abord sous forme de dossier papier aux maires, puis pour un public plus large, sur son site Internet, tous les documents de travail intermédiaires. Ce choix du décideur¹³³ se propage auprès de l'acteur-expert qui intervient devant les collectivités concernées afin de clarifier les enjeux de la démarche. Malgré les problèmes de réception de la part de l'audience, l'expert reste disponible tout au long de l'expertise pour répondre aux suggestions et remarques de la contre-expertise.

Si dans cet exemple, la transparence est ouvertement portée avant tout par le décideur, d'autres indicateurs, moins manifestes existent. JOLY propose par exemple de saisir la transparence d'un acteur-expert par l'intermédiaire de la communication de ses résultats sur des créneaux parallèles à l'expertise (médiation scientifique, publication dans une revue, etc.), étant entendu que « la mise en publicité de l'expertise a des effets en amont, dans la fabrication de l'expertise et dans le processus de décision » (2005, p. 137).

Le principe d'indépendance clarifie les influences de l'expert

Le troisième principe, celui d'indépendance, revient à s'assurer que l'expert ne retire aucun bénéfice économique direct des résultats qu'il produit, mais aussi qu'il ne subit pas l'influence d'un groupe de pression politique, scientifique, religieux, etc. En fonction de la situation et du nombre d'experts et d'acteurs impliqués¹³⁴, il peut lui être demandé de passer par des déclarations de conflit d'intérêt, « dans lesquelles les experts recensent leurs différentes activités professionnelles ou participations financières entrant dans le champ de compétence de l'organisme qui les consulte » (HAURAY, 2015, p. 73). L'indépendance de l'expert passe aussi par l'exposition de ses enjeux propres, en termes de réputation ou bien des objectifs internes à son organisation, etc.

L'enquête montre que les soupçons relatifs à l'indépendance de l'expert peuvent générer une critique de ses résultats. Comme l'illustre le cas n°2, les interrogations du maire de La Boisse concernant les intérêts économiques et arrangements entre la DDT de l'Ain et de Geotec – notamment en lien avec le fait que l'expert soit déjà l'auteur des précédentes cartographies d'aléas – déclenche le contrôle de l'expérimentation par un organisme tiers, considéré

¹³³ Pour la situation d'expertise du cas n°4, le décideur n'est pas la DDT de l'Ain en soi, mais plutôt le préfet du département pour qui les agents de la DDT de l'Ain travaillent cependant. Pour faciliter l'écriture nous associons ici le rôle du commanditaire et celui du décideur.

¹³⁴ Notamment pour les situations d'incertitudes faisant intervenir un comité international. Boris HAURAY (2015) mentionne par exemple l'affaire du Médiateur, ou celle de l'épidémie de grippe H1N1, mais d'autres cas sont recensés dans la littérature : la sécurité routière, (GILBERT, 2009), l'affaire du sang contaminé, la vache folle (BOURG, SCHLEGEL, 2001).

« indépendant »¹³⁵ par le maire. On retrouve ici le rôle de la critique, comme proposé par Luc BOLTANSKI (2014, p. 183). Selon lui, elle consiste « à mettre l'accent sur le caractère inadmissible d'un évènement particulier et sur l'échec des opérations, rituelles ou narratives, visant à le réinsérer dans la trame des correspondances hors de laquelle ce qui arrive se trouve privé de sens ». La suspicion a, ici, un effet « performatif » (*Ibid.*) et conduit à la remise en cause de l'indépendance de l'expert par l'ensemble des acteurs en présence. Néanmoins, de manière générale, les préoccupations vis-à-vis de l'indépendance des acteurs semblent rarement soulevées par les maires et les autres acteurs associés à la concertation.

De la même manière que pour la transparence, l'indépendance totale s'avère illusoire. D'une part, elle n'est pas compatible avec les outils de la sociologie de la domination, l'acteur-expert étant *de facto* au cœur de champs (scientifique, politique, professionnels, etc.) dans lesquels il prend part aux rapports de force. Une expertise est alors toujours un moyen de donner du crédit et d'infléchir les représentations qu'il porte, ce que Pierre-Benoît JOLY (2005, p. 146) évoque en rapprochant l'indépendance présumée des experts de l'« influence des idées dominantes, dans l'air du temps ». D'autre part, pour la sociologie de la traduction, l'indépendance paraît difficile à qualifier, dans la mesure où le principe de symétrie revient à considérer l'ensemble des liens préexistants à l'expertise sur un pied d'égalité, impliquant *de facto* que l'indépendance soit répartie de la même façon entre les acteurs du réseau, aussi bien ceux occupant une position de traducteur que les décideurs. En fait, le principe d'indépendance trouve son sens dans l'action d'inscription : un expert profite (ou non) du trait « indépendance » au travers d'un accord unilatéral de l'ensemble des membres du réseau.

Les trois principes évoqués forment donc un idéal de l'expertise procédurale avec lequel l'acteur-expert tente généralement de s'accorder. Ensemble, ils empêchent qu'il ne se retrouve à la fois juge et partie dans les situations d'incertitudes pour lesquelles on lui demande d'intervenir. Le principe de transparence a pour but de rendre visibles et intelligibles les discussions scientifiques à l'œuvre ainsi que les limitations théoriques et pratiques de l'expertise en cours. Celles-ci sont, elles-mêmes, possibles par le principe du contradictoire. Ce faisant, les intérêts des experts et les enjeux qu'ils ont à produire l'expertise sont rendus publics et doivent être réduits au minimum pour remplir les exigences du principe d'indépendance.

¹³⁵ Comme nous l'avons évoqué dans la présentation du cas n°2, le caractère « indépendant » du CEREMA n'est pas tout à fait vérifié. Comme son nom l'indique, il s'agit du centre d'expertise du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et ne prétend pas nécessairement à une indépendance vis-à-vis des services de l'Etat.

Considérés simultanément, ces trois principes légitiment la tenue de l'expertise et favorisent donc l'intéressement des membres du réseau.

Etudier le contenu des traductions

L'analyse des transformations à l'œuvre durant le processus d'expertise s'est concentrée dans un premier temps sur la figure de l'expert. Sa position particulière est généralement légitimée par un mandat qui joue à double titre : d'abord, il rend l'acteur-expert apte à effectuer des traductions basées sur les compétences techniques et méthodologies scientifiques qu'il emploie ; ensuite, le mandat configure l'espace social en affectant aux acteurs l'autorisation de participer à l'entreprise de traduction, soit en tant qu'expert, soit en tant que décideur ou bien en simple spectateur. Pour ce faire, une dichotomie forte est (ré)introduite entre les acteurs issus d'une part du domaine scientifico-technique, et de l'autre ceux faisant partie de la sphère « sociale ». Avant toute expertise, l'ensemble du réseau d'acteurs se retrouve donc distribué d'un côté ou de l'autre de cette ligne de démarcation : il s'agit d'une inscription préliminaire qui confère *de facto* à l'acteur-expert l'autorisation d'apporter sa connaissance aux décideurs. Chaque action de traduction est alors permise par la position des acteurs et par le gradient de technicité qu'ils sont capables de mobiliser dans leur interprétation du phénomène physique au cœur du réseau.

De son côté, l'acteur expert est conforté dans une position de traducteur apte à affecter aux autres membres en présence des inscriptions qui seront, ou non, validées par la suite. Le processus d'intéressement proposé par la sociologie de la traduction permet pour sa part d'expliquer les mécanismes sous-tendus derrière cette validation. Nous avons identifié dans ce chapitre six éléments qui légitiment l'acteur-expert et donc, par extension, renforcent l'enrôlement des traductions qu'il opère : le mandat qui fixe l'organisation des acteurs, la technicité dont dispose l'expert, sa réputation, mais aussi celle qui lui est accordée par le mandat, et la conformation à un idéal de l'expertise procédurale, c'est-à-dire les principes du contradictoire, de transparence et d'indépendance.

L'étude de la détermination des aléas permet donc de pointer l'existence d'un procédé itératif au travers duquel le phénomène physique étudié – plus ou moins délimité initialement par les décideurs – subit de nombreuses traductions. Il est successivement traduit en observations supposément factuelles, en données nécessairement lacunaires, en modélisations numériques paramétrées à l'aide de situations-types, puis en résultats dont la présentation s'effectue sous la forme de cartes d'aléas. Ces dernières sont finalement discutées puis validées par le préfet avant d'être utilisées pour la production des plans de prévention des risques. Le

processus d'objectivation scientifico-technique que nous analysons ici est alors assimilable à cette chaîne dont chacune des traductions constitue une étape par laquelle le phénomène physique, dans son « état primordial » se voit enrichi de nouveaux attributs. Les développements de ce chapitre se sont donc axés sur le fonctionnement de l'objectivation scientifico-technique des aléas en décrivant les actions et traductions à l'œuvre, ainsi que les mécanismes qui les légitiment. Ce travail réalisé, il reste à définir le contenu de telles traductions afin de mieux cerner « ce qui est objectivé » et de qualifier les mutations du phénomène physique. **Quels sont les mécanismes qui rendent possible l'objectivation des aléas ?**

Chapitre 4 – L’objectivation d’une composition technique

Les chaînes de traduction mises en évidence au cours de la détermination d’aléas se composent d’une série de transformations, qui correspondent à différentes manières d’interpréter le phénomène physique. Ces inscriptions peuvent être issues d’expertises parallèles, concurrentes, voire de propositions faites par les acteurs en position de codécision. Les cas d’étude présentés dans le précédent chapitre conduisent ainsi à l’identification d’une succession d’étapes-types, qui bien que ne s’opérant pas tout à fait de la même manière d’une situation à l’autre, s’orientent autour d’objectifs semblables et s’effectuent selon des motifs similaires. De manière schématique, il est alors possible d’isoler cinq étapes. La première, dite d’hypothèses, correspond au moment où l’expert prend connaissance du phénomène physique et lui attribue une source supposée. Pour ce faire, plusieurs méthodes sont disponibles : visite de terrain, lecture des documents mis à sa disposition par le commanditaire, consultation de cartographies ou d’expertises déjà produites, etc. Au terme de cette première étape, il émet une première hypothèse sur la nature du phénomène physique : celui-ci quitte alors son « état primordial », pour arborer une identification orientée par le mandat et la mission associée.

S’en suit une deuxième étape de compilation des données préexistantes et auxquelles l’expert a accès. Pour cela, il utilise des jeux de données, plus ou moins récents, mais ne collant pas systématiquement aux conditions *ex situ*. Dans de nombreux cas, les conditions de leur production ne sont d’ailleurs pas explicitées et l’expert compose avec cette inconnue. Conformément au principe du contradictoire, l’expert peut d’ailleurs être amené à en questionner la crédibilité. Une troisième étape, d’instrumentation, relativement lourde et coûteuse, peut se tenir afin de pallier le manque d’information exploitable : elle consiste alors en la production de données actualisées. Accompagné par son cabinet d’étude, l’expert procède à divers types de relevés (altimétriques, topographiques, piézométriques, carottage, LiDar, etc.) ou de mesures (débits, hauteurs d’eau, volumes de roche, vitesse de décrochement, etc.) qui vont ensuite lui servir à créer des tables de données viables. Cette phase de production peut revêtir de multiples aspects et dépend fortement de la nature du phénomène étudié, ainsi que de l’accessibilité du terrain.

La quatrième étape correspond à une modélisation du phénomène physique et s’effectue la plupart du temps de manière numérique¹³⁶. Le traitement de cette étape se fait

¹³⁶ L’exemple de la modélisation physique du franchissement du Rhône dans le cas n°4 reste une exception. Comme l’explique l’agent d’Artelia ayant dirigé le projet : « les modèles physiques d’inondation, c’est plutôt rare. La modélisation numérique permet maintenant d’assez bien prédire et décrire ce qu’il se passe dans les champs d’inondation, y compris avec des infrastructures même un peu compliquées ». [Ingénieur à Artelia Grenoble].

majoritairement via l'utilisation de logiciels ou de programmes – parfois développés en interne à certains organismes – dont les licences d'utilisation sont commercialisées auprès des professionnels. En cela, ils constituent un prix d'entrée (parfois conséquent) à la conduite d'une expertise. Ces outils numériques proposent plusieurs types de modèles paramétrables en fonction des données disponibles en entrée et des particularités du phénomène étudié. Leur fonctionnement repose le plus souvent sur des reproductions d'évènements-types bien documentés et dont la modélisation se veut la plus fidèle possible, bien que nécessairement virtuelle. Une fois la simulation lancée, plusieurs scénarios sont proposés à l'utilisateur qui ajuste un certain nombre de coefficients en conséquence, afin de rapprocher la modélisation au plus près des évènements connus ou, à défaut, d'un comportement qui lui semble *probable*. En sortie, l'expert obtient donc une certaine représentation (empirique) du phénomène physique qu'il s'applique ensuite à projeter sur une cartographie. Il s'agit alors de la dernière étape de l'expertise, celle de cartographie des aléas : la carte produite est généralement partagée avec les parties prenantes, puis validée par une figure d'autorité.

Ces étapes s'insèrent dans un protocole, relativement réglé, auquel les experts essayent de se raccrocher en composant avec les outils et les éléments analytiques à leur disposition, ainsi qu'avec les hypothèses émises en entrée d'expertise. Il est alors impossible de dissocier ces étapes de la détention de compétences techniques, de méthodologies empruntées à diverses disciplines scientifiques, mais aussi aux aspects décisionnels imposés à l'expert par le mandat. Jean-Yves TREPOS résume l'ensemble sous l'appellation « ressource », qu'il juge « forcément composites : elles associent des séquences conceptuelles issues de cadres disciplinaires producteurs de vérité (science de la nature et de la vie, droit, sciences sociales, etc.) et des machineries qui en sont issues, mais qui ont leur existence semi-autonome (une analyse factorielle des correspondances, peut dans certaines limites être utilisée par un profane¹³⁷). Le tout forme ce qu'on pourrait appeler, parce que le sens propre et le sens figuré sont possibles, la “boîte à outils” de l'expert. Tout indique qu'il a intérêt à en faire une “boîte noire”, c'est-à-dire quelque chose qui contient un objet déterminé (une compétence), mais hors d'atteinte et qu'il est d'autant moins nécessaire d'ouvrir que des instances d'authentification (l'Etat, les pairs) la garantissent » (1996, p. 66-67).

¹³⁷ Pour donner une illustration en lien avec le domaine étudié, les relevés topographiques établis lors de l'étape d'instrumentation peuvent être, s'ils sont communiqués, réemployés par un riverain souhaitant construire une extension sur sa parcelle. A l'inverse, il arrive souvent que ces indications servent de base à une opposition aux documents d'urbanisme : sur ce sujet *cf.* p. 214-218.

L'objet de ce chapitre 4 est donc d'ouvrir cette boîte noire et d'en analyser chacune des étapes-types afin de comprendre le contenu associé à l'appellation « aléa », ainsi que les mécanismes qui sous-tendent leur objectivation. Dit autrement, nous tâchons ici d'identifier *ce qui est objectivé* dans le processus d'expertise. Avant cela, il convient toutefois d'examiner la *notion* « d'aléa » telle qu'elle est définie et utilisée par les sciences de la vie et par celles de l'ingénierie.

1) L'aléa sous toutes ses coutures : à propos de la notion d'aléa

Dérivant de la théorie des jeux puis des probabilités, pour lesquelles une « variable aléatoire » désigne usuellement une fonction décrivant l'ensemble des résultats possibles à la suite d'une expérience aléatoire, le terme « aléa » est utilisé dans la gestion des risques afin de qualifier le plus précisément possible un évènement dangereux. Nous nous concentrons principalement sur les aléas dits « naturels ».

A) Un terme double, pour qualifier un évènement et la probabilité qu'il advienne

Les documents méthodologiques produits à la fin des années 1990 définissent un aléa naturel de manière générique, comme un « phénomène naturel d'occurrence et d'intensité données » (GARRY G., 1997, p. 54) ou bien comme un « évènement à probabilité non nulle qui a sa source et se développe initialement dans un milieu naturel (air, sol, eau) » (BOURRELIER, 1997)¹³⁸. Mais les évolutions législatives et l'instauration de nouveaux outils de prévention et de gestion des risques (PPRI, DICRIM, PCS) au début des années 2000 en actualisent la définition. L'aléa devient alors la « manifestation d'un phénomène naturel. Il est caractérisé par sa probabilité d'occurrence (décennale, centennale, etc.) et son intensité (hauteur d'eau, vitesse, largeur de bande pour les glissements, etc.) »¹³⁹.

Si en apparence, il est possible de constater un léger glissement dans le sens qui est donné au terme – qui évolue de la désignation d'un « phénomène » vers les conditions de sa potentielle « manifestation » –, il apparaît que ces trois définitions sont quasi-équivalentes. En effet, elles attribuent toutes à la notion deux composantes complémentaires : la probabilité qu'un phénomène physique advienne et l'intensité de celui-ci, désignant *ipso facto*, la même chose. En fait, il existe auprès de certains acteurs gestionnaires une dissonance entre le phénomène physique et sa représentation sous forme d'aléa, c'est-à-dire une caractérisation

¹³⁸ C'est aussi la définition qui est proposée pour l'entrée « Aléa naturel » sur le site Géorisques du ministère de la Transition écologique : MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Aléa naturel, Géorisques », Lien : <http://www.georisques.gouv.fr/glossaire/alea-naturel-0>

¹³⁹ DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'AIN, 2013, *Plan de prévention des risques inondations. Crues du Rhône et de la Sereine. Commune de Thil. – Rapport de présentation*, 26 p.

physico-mathématique de sa potentielle survenue. C'est à cette seconde option que se réfèrent les trois définitions ci-dessus. Un autre exemple en permet d'ailleurs une illustration ; après avoir présenté les modalités de détermination d'un aléa de glissement de terrain, un agent du CEREMA explique sa conception du terme : « un aléa pour nous, c'est un phénomène géologique »¹⁴⁰. Malgré la démarche d'instrumentation et de modélisation du phénomène qu'il emprunte à la discipline géologique, ce technicien confond le glissement de terrain avec la détermination de l'intensité et l'occurrence selon laquelle s'exprime un potentiel glissement de terrain.

De même, pour la branche géophysicienne de la géographie, la notion d'aléa dispose d'un double sens similaire : « l'aléa peut désigner soit les caractéristiques d'un phénomène potentiellement dommageable (c'est-à-dire le processus naturel, technologique ou social à l'origine du danger), soit la probabilité d'occurrence et d'intensité dans une région, au cours d'une période, d'un phénomène dangereux. Sous cet angle probabiliste, l'aléa est alors un événement de réalisation ou de date incertaine, de telle sorte qu'il soit impossible de savoir avant sa manifestation quels en seront précisément ses impacts, notamment en termes d'emprise spatiale et d'effets sur les sociétés et les territoires. L'aléa est donc un événement possible qui constitue une menace en présence d'enjeux » (PROVITOLLO, 2013, p. 16). La frontière entre ces deux acceptions se situe donc au niveau de l'utilisation, ou non, de l'outillage probabiliste pour saisir l'aléa : dans un cas on se situe, en témoin, juste après (ou pendant) la réalisation du phénomène physique, dans l'autre, on prévoit les caractéristiques éventuelles qu'il prendra s'il se manifeste.

B) L'aléa est une représentation physico-mathématique d'un évènement

Les travaux d'Alban BENSA et d'Eric FASSIN (2002) sur la notion « d'évènement » complètent ces deux manières de concevoir l'aléa en introduisant une troisième position utilisée principalement par les sciences sociales. Celles-ci, contrairement aux acteurs gestionnaires ou aux médias, se montrent davantage prudentes vis-à-vis de l'évènement, préférant se mettre dans une position d'étude différée (la plupart du temps *a posteriori*) pour analyser les contingences ayant conduit à sa réalisation et pouvant l'expliquer¹⁴¹. Pour l'aléa, ceci revient à caractériser

¹⁴⁰ Entretien avec un agent de l'unité Risques au CEREMA Centre-Est.

¹⁴¹ Une littérature importante existe autour des catastrophes dans laquelle, les sciences sociales étudient par exemples les facteurs organisationnels ayant contribué à l'aggravation d'une crise (GILBERT, 1988 ; GILBERT, ZUANON, 1991), analysent l'augmentation de la vulnérabilité des sociétés par rapport aux constructions anthropiques en zone exposées (MAGNAN, DUVAT, 2015) ou encore recueillent des témoignages afin de saisir les stratégies mises en œuvre par les acteurs afin de comprendre l'évènement au moment où il survient, puis en reconstruire l'histoire (LANGUMIER, 2008). Les sciences sociales se positionnent alors quelques temps après l'évènement (parfois des années) et tâchent de l'instaurer dans un continuum temporel plus large.

après sa survenue un évènement en le resituant dans une histoire qui intègre un « avant » et un « après » sa manifestation.

Ceci met en perspective l'activité de l'expert dans son entreprise de détermination de l'aléa : par l'intermédiaire de son protocole, il est amené à conjuguer chacune de ces approches. D'abord, lorsqu'il manipule des données issues d'évènements datés, l'expert caractérise l'aléa via un principe d'analogie aux processus physiques s'étant déjà manifestés. Il l'appréhende parfois bien après les précédentes réalisations. Contrairement aux sciences sociales, il ne cherche pas à étudier les phénomènes extérieurs à l'évènement ou à en fournir une explication mais plutôt à tirer des éléments de compréhension des comportements physiques généraux qui le sous-tendent (zones de débordement, vitesse de décrochage, temporalité, etc.). Plus rarement, l'expert peut aussi être dépêché directement sur place à la suite d'un sinistre afin de capturer ces mêmes indications physiques dans l'optique de produire des jeux de données plus fiables¹⁴². La caractérisation de l'aléa alors produite se veut alors au plus près du sinistre. Enfin, il est généralement demandé à l'expert de proposer une projection probabiliste dans le but d'obtenir une cartographie des aléas qui intègre l'occurrence de l'évènement et son intensité. Ces premiers éléments permettent de cadrer la notion d'aléa : contrairement à ce qu'en disent les gestionnaires, elle ne désigne pas un phénomène physique en lui-même, mais plutôt la représentation physico-mathématique des conditions de sa survenue.

Son expression et la manière de la déterminer varient néanmoins en fonction de la nature du phénomène correspondant. A titre d'illustration, nous présentons trois *formes* d'aléa distinctes usuellement dans la catégorie des aléas naturels : aléas d'inondation, de chute de bloc et de glissement de terrain.

C) Des modalités de définition variées...

Pour déterminer un aléa d'inondation, l'expert sélectionne une période de retour, c'est-à-dire la probabilité d'occurrence d'une crue sur une période de temps donnée (généralement une année). Sauf dans les cas où des crues plus rares se sont manifestées, il s'agit par défaut de la crue centennale, qui a une chance sur cent d'advenir chaque année ($[Occurrence.T^{-1}]$)¹⁴³. Le

¹⁴² C'est le cas par exemple des analyses post-séismes (DAUPHINE, PROVITOLLO, 2013).

¹⁴³ Nous introduisons pour cette partie des principes rudimentaires de l'analyse dimensionnelle. Il s'agit d'une méthode employée principalement dans les disciplines des sciences dites dures servant à s'assurer de l'homogénéité d'une formule donnée. Elle permet de s'assurer que les deux membres d'une équation (c'est-à-dire les expressions se trouvant d'un côté ou l'autre du symbole « = », ou de ses variantes : <, >, ≤, etc.) s'expriment selon les mêmes grandeurs. La physique classique, ainsi que la plupart de ses dérivés, fait appel à un nombre limité de grandeurs de base auxquelles sont associées un symbole issu du Système International. Nous les présentons : longueur [L], masse [M], temps ou durée [T], intensité électrique [I], quantité de matière [N], température [Θ] et intensité lumineuse [J]. Ces grandeurs sont mises en relation par l'intermédiaire de l'opérateur multiplication

niveau d'aléa défini en un point résulte du croisement de deux critères : la hauteur d'eau ([L]) et la vitesse des eaux en ce même point ([L.T⁻¹]).

L'expression de l'aléa de chute de blocs découle, elle aussi, d'une combinaison de deux facteurs, mais s'avère plus complexe à qualifier. Tout d'abord, pour un massif donné, le nombre potentiel de chutes de blocs est par définition limité par sa taille, étant donné qu'il est progressivement diminué au gré des pertes de matière. Ainsi, contrairement à l'inondation, l'expert ne peut pas établir au préalable une période de retour à investiguer. En fait, la probabilité de décrochement d'un bloc est l'une des deux composantes utilisées pour mesurer l'aléa et s'exprime sous la forme d'une fréquence de chute [Occurrence.T⁻¹]. Le second facteur correspond, quant à lui, à l'intensité de l'impact du bloc et désigne une énergie [M.L².T⁻²] évaluée à partir d'indications géophysiques (volume du bloc, sa masse, vitesse d'impact, pertes d'énergie éventuelles, énergie potentielle de pesanteur, etc.).

Enfin, l'évaluation d'un aléa de glissement de terrain dépend tout d'abord de la pente générale selon laquelle s'effectue le glissement ([L.L⁻¹]). Elle fait aussi intervenir une multitude de paramètres pouvant changer selon le lieu géographique, la saison ou les discontinuités topographiques présentes : mis à part le volume du terrain concerné par le mouvement ([L³]), la plupart sont alors adimensionnées (tectonique, gel/dégel, circulation d'eau, nature du milieu, présence de végétation, etc.). Les aspects probabilistes sont estimés par rapport à une estimation du moment du décrochage général du terrain selon une temporalité ([T]) à court terme (0-10 ans), à moyen terme (30-50 ans) ou à long terme (100-150 ans).

Ces méthodes d'évaluation sont propres au contexte français et ont généralement fait l'objet de validations au sein de groupes de travail, puis de circulaires, avant d'être diffusées par l'intermédiaire de guides méthodologiques : elles ne sont donc pas universelles. En Belgique, par exemple, l'aléa d'inondation est obtenu selon un schéma plus complexe par la combinaison de la « profondeur de submersion » ([L]) – c'est-à-dire l'équivalent d'une hauteur d'eau – et d'une période de retour exprimée en année ([T]) – contrairement à une probabilité d'occurrence pour le contexte français. Le modèle évoqué ici est relatif au Plan PLUIES 2006 (plan de prévention et lutte contre les inondations et leurs effets sur les sinistrés)¹⁴⁴ et intègre

(« . ») et ne sont pas toutes utilisées dans le cas de la caractérisation des aléas. Les puissances négatives (ex : T⁻¹) correspondent à l'opération de division).

¹⁴⁴ Le plan PLUIES est une initiative du gouvernement wallon pour réduire les dégâts dus aux inondations. Lancé initialement en 2003, il se poursuit depuis et a donné naissance à plusieurs stratégies de gestion. Parmi ses objectifs se trouve celui « d'améliorer la connaissance du risque "inondation" proposant une méthode de mesure de l'aléa d'inondation précisée dans le corps du texte. Le référence vers le site de présentation du plan PLUIE est le suivant :

des « cliquets correctifs » permettant d'ajouter d'autres paramètres à la définition de l'aléa comme la vitesse du courant ($[L.T^{-1}]$), la durée de submersion ($[T]$) ou bien la présence ou non d'ouvrages de protection. Nous récapitulons les aspects dimensionnels des aléas dans le tableau 3.

<i>Forme d'aléa</i>	<i>Inondation</i>	<i>Chute de blocs</i>	<i>Glissement de terrain</i>
Période de retour	Crue de référence [Occurrence.T ⁻¹]	-	Temporalité [T]
1^{ère} Composante	Hauteur d'eau [L]	Fréquence [Occurrence.T ⁻¹]	Pente [L.L ⁻¹] = Adim.
2^{ème} Composante	Vitesse du courant [L.T ⁻¹]	Intensité du choc [M.L ² .T ⁻²]	Volume + conditions [L ³ .Adimensionné]
Croisement	Dimension de l'aléa [L ² .T ⁻¹]	Dimension de l'aléa [Occ.M.L ² .T ⁻³]	Dimension de l'aléa [L ² .L.Adim.]
Sens associé	<i>Surface par unité de temps</i>	<i>Occurrence d'un impact</i>	<i>Volume décroché selon une pente</i>

Tableau 3 – Analyse dimensionnelle de trois « aléas naturels »

D) ... qui permettent la projection des aléas sur un plan

L'analyse dimensionnelle permet de dégager deux caractéristiques intrinsèques à la notion d'aléa telle qu'elle est définie dans le contexte français. D'une part, et comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, l'expression même d'un aléa dépend du phénomène étudié. Ceci implique donc que les dimensions associées à un aléa sont elles aussi tributaires de son origine. Le corollaire est donc que les différentes *formes* d'aléa ne sont pas homogènes les unes par rapport aux autres, ce qui s'exprime d'autant mieux que les phénomènes sont « éloignés ». Damienne PROVITOLLO (2013) identifie toutefois des caractéristiques récurrentes dans la définition des aléas : la magnitude (volume, hauteur, flux, etc.), une intensité (énergie, intensité électrique, débit, etc.), une occurrence (période de retour, probabilité d'occurrence), une cinétique (vitesse, durée, etc.) et une aire d'impact (délimitation du phénomène).

Ce dernier point en particulier constitue le second résultat de l'analyse dimensionnelle. En effet, au terme de celle-ci, il est possible d'isoler un terme surfacique ($[L^2]$) au sein de l'expression dimensionnelle de chacune des *formes* d'aléas. Si cette « aire d'impact » n'est pas généralisable à l'ensemble des phénomènes physiques dangereux (par exemple la pollution de l'air, les pluies torrentielles, les séismes, les tornades, etc.) la présence d'un terme surfacique rend possible une projection de l'aléa sur une surface à deux dimensions, c'est-à-dire un plan.

Une agente de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes commente les pratiques de cartographie des aléas naturels au sein du ministère de la Transition écologique :

« Ça dépend surtout de la connaissance qu'on a et du type de phénomène. Il y a des phénomènes qui sont plus faciles à cartographier que d'autres. Par exemple, les glissements de terrain, on va savoir que ce secteur, grossièrement, est soumis à des aléas de glissements de terrain, sans réellement pouvoir définir exactement où est-ce que l'aléa peut survenir.

Sur l'inondation, on a quand même des données qui sont très poussées avec de la connaissance topographique, de la connaissance en termes de modélisation et de la connaissance des événements passés. Sans ces événements passés, on a beaucoup de mal à caler des modèles et on se rend compte, d'ailleurs, que quand on n'a pas beaucoup d'événements passés, il se peut que le modèle s'avère complètement erroné...

Ça reste de la modélisation avec de l'incertitude. Après, c'est sûr qu'il y a des phénomènes qu'on sait beaucoup moins bien cartographier que d'autres... Je ne sais pas moi, le phénomène de remontée de nappe, ou des choses comme ça. On tâtonne encore un petit peu sur ce genre de choses, sachant que clairement en France, le principal phénomène, c'est le risque d'inondation ».

[Agente du service Risque Naturel DREAL Auvergne-Rhône-Alpes]

La représentation cartographique des aléas apparaît alors conditionnée à la connaissance la plus précise possible du phénomène correspondant, sans quoi les documents produits cumulent trop d'incertitudes. En conséquence, bien que certaines *formes* d'aléa soient théoriquement cartographiables (car la projection en deux dimensions de leur « aire d'impact » est possible) une mauvaise connaissance historique du phénomène empêche la production de cartes précises.

Employée comme elle l'est par les gestionnaires et par les représentants des disciplines dites dures, la notion d'aléa désigne donc une représentation physico-mathématique d'un phénomène potentiel. Son expression dépend fortement de l'origine de ce dit phénomène, impliquant, *de facto*, une non-homogénéité entre deux *formes* d'aléas distinctes. La possibilité de la cartographie d'un aléa est liée aux connaissances et aux données auxquelles les institutions (ou les experts) ont accès, mais aussi à la possibilité de le projeter sur une surface à deux dimensions.

Néanmoins, ces cadres définitionnels sont contestés par certains géographes, qui dénoncent leurs limites. Par exemple, le géographe Patrick PIGEON (2002) considère la notion « d'aléa naturel » comme un assemblage hybride entre des aspects « naturels » et des facteurs anthropiques d'aménagement, ou de peuplement, qui contribuent à aggraver l'intensité du phénomène. Il invite alors à penser la notion de risque, non comme le produit des composantes aléa et vulnérabilité, mais comme étant la conséquence d'un « endommagement ». Ce déplacement revient à ne pas considérer la notion de risque comme « une rencontre fortuite entre la nature et le peuplement, mais [plutôt comme] le résultat d'au moins une interaction, au

moment même où il se produit, entre des processus physiques d'endommagement et des éléments de vulnérabilités les plus favorables à cet endommagement » (*Ibid.* p. 460).

L'exercice de caractérisation de la notion d'aléa étant réalisée, il convient dès lors d'ouvrir et d'étudier la « boîte à outils » (TREPOS, 1996) qu'utilise l'expert, tout au long du processus de détermination des aléas.

2) De l'observation aux hypothèses

La pratique du terrain occupe un pan important des réflexions géographiques, bien que récent et limité à quelques auteurs (CALBERAC, 2011 ; CALBERAC, VOLVEY, 2014 ; LEFORT, 2012). Elle représente, bien souvent, pour le chercheur l'une des portes d'entrée privilégiée de son enquête. C'est lors de ce moment qu'il se confronte aux premières observations des faits étudiés (sociaux, géologiques, hydrologiques, etc.), qu'il recueille les données à employer par la suite et qu'il affine les hypothèses de sa recherche. Le géographe Paul CLAVAL (2013) range sous l'appellation « sciences de l'observation » l'ensemble des disciplines requérant la pratique d'un terrain afin de confronter « les idées et le réel [qui est l'une] des composantes essentielles de la pensée occidentale au moment où la démarche scientifique moderne se constitue ».

A) Premier contact avec le terrain

Par analogie, l'expert, en mobilisant des savoirs issus d'un ensemble hétérogène de disciplines scientifiques est amené à se déplacer sur le terrain. Après les recherches qu'il a pu conduire en prévision de sa réponse à l'appel d'offres, la visite de terrain est généralement l'occasion d'établir de premières observations et d'essayer de cadrer quelques éléments du phénomène physique à représenter. Les trois morceaux d'entretiens qui suivent décrivent des enquêtes de terrain conduites lors d'expertises. Ils dressent des éléments synthétiques quant au rôle de cette étape : le premier correspond à la contre-expertise conduite durant le cas n°2 détaillé dans le précédent chapitre, le deuxième retranscrit la démarche suivie par le chercheur CNRS étant intervenu dans le cas n°4 et le troisième met en scène le maire de Niévroz (01120) exprimant son mécontentement vis-à-vis d'un cabinet d'étude.

« Je n'ai pas fait de relevés plus que ça sur le terrain.

[J'ai surtout pris] Des notes, regarde. Après, on écrit un rapport classique. Pour nous, on reprend tout. J'ai fait une introduction sur ce que j'ai observé le 14 janvier. Je dis ce que j'ai observé sur la vieille maison de pierre. Voilà, ce que j'ai observé, je ne fais pas d'interprétation. Là, je reste très factuel et je dis ce que je viens de te dire, photo des fractures à l'appui.

Donc ça montrait bien qu'il y avait cette partie-là tassée. Après, pourquoi ça tasse ? Je décris ce qu'il y a un peu à côté, écoulement par des barbacanes, voilà, tu reconnais les photos... Je dis qu'il n'y a rien d'extraordinaire dans les environs, mais je dis ce que j'ai vu. [...]

Après, on passe à la partie interprétation. Donc on liste les principaux désordres, les premiers avis, les tassements, Ok. Après, qu'est-ce qui est à l'origine des tassements ? C'est là où j'ai utilisé le rapport de

Geotec. Donc c'est un rapport qu'on appelle "mission de diagnostic géotechnique". C'est une étude géotechnique basée, sur une reconnaissance assez longue, des sondages et de l'instrumentation. Le but, c'est de comprendre l'origine des sinistres et si cette mission n'avait pas été faite, on l'aurait faite, nous. Donc, des sondages sont réalisés et après, ce sont des forages qui sont équipés, soit en piézomètres pour mesurer le niveau d'eau soit en inclinomètres pour mesurer des déformations du terrain et des mouvements de terrain en fonction du temps. Donc, on les avait.

Ensuite, c'est toute la phase d'analyse des documents existants pour essayer de comprendre ce qu'il se passe. On retrace un peu l'historique des désordres. Ce sont des trucs que j'ai trouvés un peu sur Internet ou dans le rapport... Sur Internet, on trouve beaucoup-beaucoup, de choses et on est capable de retrouver une archive de journal qui date de 2000 qui dit "la maison de Georges Lapierre se fissure" et puis, il y a des interviews de gens ».

[Agent de l'unité Risques au CEREMA Centre-Est]

« Je n'avais pas beaucoup de temps et j'avais prévu une journée de terrain, deux jours de préparation et l'animation d'une réunion. Et puis, je n'avais pas les armes pour faire l'étude moi-même... Donc, je suis allé voir à quoi ressemblait le terrain pour humer un petit peu le truc... ça ressemble à quoi ? Il ne s'agissait pas de faire l'étude moi-même, mais j'espère que tout bureau d'études qui fait un modèle le fait aussi !

C'est bien beau, mais ce qui sort du modèle est juste ce qu'on a compris du fonctionnement, on le règle, on le calibre comme on peut. Il nous crache des résultats et on fait des dessins animés, on fait des cartes... C'est automatique, ça. Donc, pourquoi on va sur le terrain ? Il faut traduire ce que je vois du terrain avec un modèle : c'est un jeu de construction avec des éléments.

Si on fait un modèle 2D, par topographie, on rentre la topographie, très précisément... Et il y a tout qui sort ! A la limite, il n'y a pas de surprise. Les surprises, ce sont les seuils, pas physiques, mais les discontinuités qui ne sont pas forcément sur la carte : ici, il y a un trou dans la digue, ici, il y a un bourrelet, un machin qu'on ne voit pas forcément sur la carte. [...]

Si je veux être honnête et que je veux bien reproduire et comprendre ce qu'il se passe, il faut être sérieux. Ce qui fait que je commence l'étude, en disant " bon allez, je prends ma bagnole, je réserve une nuit d'hôtel et je vais sur place". A la fin de la journée, tu te dis que tu as bouffé 10 % de ton budget, que tu as pris l'air, mais que tu as des photos. J'en ai besoin après, quand je construis mon modèle et que je ne comprends pas quelque chose.

Donc on va sur le terrain. Celui qui ne va sur pas le terrain, il se fait piéger à un moment donné, ne serait-ce que par le riverain qui dit "t'as rien compris ! Ça ne coule jamais là". Et puis, faire ce métier sans aller sur le terrain, on ne comprend jamais rien et on fait des étourderies ».

[Chercheur CNRS en hydrologie]

« Je pense qu'on a discuté deux heures avec le cabinet d'étude et je ne vais pas vous le cacher, on aurait pissé dans un violon, il n'y aurait pas eu plus de musique. Et j'aurais parlé à un mur, ça aurait été pareil. Parce que ce qu'ils nous ont présenté... une étude papier, sans avoir fait du terrain et on s'est un peu fâché. Ils ont fini par faire un petit peu de terrain, ils nous redonnent exactement la même chose. C'est bien gentil de se dire qu'on fait des choses, mais bon [...]

Donc, on a convenu qu'il y avait encore des discussions à conduire sur le sujet. Ils sont têtes dures et ils ne feront rien tant que je serai vivant, si c'est pour faire des trucs comme ça...

Enfin... Vous, vous prenez le temps de vous déplacer, on discute, on échange. Peut-être que vous direz des conneries, je n'en sais rien et je ne sais pas ce que vous direz, mais, enfin vous êtes venus... Eux, on leur avait dit de faire des visites de terrain avec nous : "on vous attend, on vous attend !". On les attend encore, mais on a reçu des rapports... »

[Maire de Niévroz]

Dans ces extraits, les acteurs-experts mettent en récit leurs déambulations, ils présentent leurs clichés et soulignent le caractère crucial de ce premier contact avec la source des aléas.

L'approche sensorielle déployée au cours de l'enquête de terrain ressort clairement de ces entretiens. L'emploi du champ lexical associé à la vision (« voir », « regarder », « observer », etc.) et celui d'un vocabulaire suggérant une sensibilité particulière dont profite l'expert (« humer », « sentir », « prendre l'air ») attestent de l'importance de la phase de terrain dans la stabilisation d'une première appréhension générale du phénomène étudié. Associée aux photographies produites, aux notes prises, ainsi qu'aux descriptions plus spécifiques réalisées, elles constituent autant de retranscriptions et d'observations permettant *in fine* l'amorce d'une compréhension plus générale du phénomène à étudier. L'enquête de terrain permet à l'expert de dégager des hypothèses sur le fonctionnement physico-chimique général : il peut alors mettre en avant des mouvements mécaniques (tassements, déformations) ou bien des comportements hydrauliques (écoulements, discontinuités) à l'œuvre sur le milieu étudié.

Mais bien que la tenue d'une enquête apparaisse essentielle pour l'évaluation des aléas, elle représente souvent une tâche onéreuse, parfois éprouvante, et particulièrement chronophage justifiant que certains bureaux d'études s'en dispensent. Le troisième extrait en offre une illustration : le maire de Niévroz reproche à un cabinet l'existence d'écarts importants entre les conditions d'écoulements connues et celles rapportées. Il associe cette mécompréhension au fait que l'expert ait décliné les invitations de la mairie à visiter sa commune. Réciproquement, il prend à partie l'enquêteur et exprime sa satisfaction de le rencontrer : il estime alors la phase terrain essentielle à la tenue d'une expertise. Le chercheur CNRS abonde dans ce sens en mettant en garde : « celui qui ne va pas sur le terrain, il se fait piéger à un moment donné ». Il justifie cet avertissement à double titre : d'une part, les observations faites sur le terrain permettent de se prémunir contre d'éventuels soucis de modélisation, et, de l'autre, elles arment l'expert face aux connaissances détenues par les usagers et riverains¹⁴⁵. Ainsi, l'étape du terrain constitue une caution de la démarche entreprise par l'expert.

B) Reconstituer un puzzle pour interpréter le phénomène physique

L'expert complète ensuite ces observations en consultant les documents mis à sa disposition par le commanditaire de l'expertise. Ceux-ci peuvent être enrichis par une investigation empirique : à l'instar de l'agent du CEREMA, l'utilisation des moteurs de

¹⁴⁵ Ces connaissances font partie intégrante des savoirs que l'expert peut intégrer à son étude et sont généralement associées à une *expertise d'usage*. Détenue par des acteurs n'occupant ni de position de décision, ni d'expertise, il s'agit généralement d'appréciations qualitatives ou de témoignages dont l'énoncé ne correspond pas tout à fait aux standards de la production scientifico-technique, car assez approximatifs, voire éludés. Néanmoins, certains exemples assez marquants dans l'histoire législative du *risque naturel* en France montrent l'importance pour l'expertise de prendre en compte ces connaissances parfois vernaculaires (DECROP, 2004, 2014).

recherche permet d'étoffer davantage les sources relatives au phénomène physique. Il glane des matériaux composites, d'origine variable, voire parfois datée : cartographies, documents réglementaires, arrêtés préfectoraux, photographies, coupes de journaux, témoignages de l'équipe municipale, précédentes expertises, etc. L'expert consolide ainsi ses interprétations relatives à la nature du phénomène en faisant dialoguer des observations *in situ* avec des sources éparses. Il réalise un historique du phénomène, en retrace chronologiquement ses manifestations et évolutions, situe les espaces qui ont été touchés, récapitule les dégâts qui ont été répertoriés, etc. En cela, il compose un récit unique en croisant l'ensemble des pièces du problème, afin de narrer le phénomène et de le situer dans un itinéraire *ordinaire*.

Pour ce faire, l'expert recourt à un vocabulaire spécialisé, éminemment technique qui lui sert à marquer des étapes charnières dans le raisonnement qu'il construit. Comme le montrent les deux premiers exemples, à chaque nouvel artefact technique employé par l'expert (mise en avant d'un phénomène de tassement, modélisation numérique, sondages, cartographie) correspond une série d'interrogations auxquelles il cherche à répondre. En recoupant ses hypothèses, la synthèse des documents sources et les témoignages qui lui sont apportés, l'expert construit une histoire hypothétique, de laquelle découlerait naturellement la survenue d'un futur événement. Selon Jean-Yves TREPOS (1996, p. 53) « la narration experte, qui a la charge de “mettre en scène des problématiques historiques et contingentes” (MARIS, 1994, p. 79)¹⁴⁶, n'en demeure pas moins un terrain [...] où l'on “ne déteste pas le jargon” et où l'usage de termes techniques constitue un discours d'autorité ».

L'un des enquêtés compare cette première étape avec un « jeu de construction » dont les différentes pièces, mises au bon endroit et dans le bon sens, permettent d'établir un faisceau d'interprétations du phénomène. Cette production se veut la plus « factuelle »¹⁴⁷ possible, mais elle se situe *de facto* au milieu de nombreux rapports de forces propres, à la fois, au champ scientifique duquel l'expert puise ses connaissances et aux tensions à l'œuvre dans la situation d'expertise¹⁴⁸. Ainsi, *via* des aller-retours itératifs entre ses observations, les conceptions disciplinaires qu'il utilise, les enjeux énoncés du commanditaire et les informations rassemblées, l'expert formule un ensemble d'hypothèses de travail, tant sur la nature du phénomène physique que sur des éléments qui le caractérisent (étendue, durée, etc.). Ce travail de composition constitue les prémices de l'objectivation de l'aléa : en sélectionnant une partie

¹⁴⁶ L'auteur fait référence au texte : MARIS (1994).

¹⁴⁷ Entretien avec agent l'unité Risques au CEREMA Centre-Est.

¹⁴⁸ Nous avons, à ce titre, déjà montré comment le mandat dispose les acteurs en entrée d'expertise autour d'enjeux généralement portés par le commanditaire.

des éléments historiques récoltés et en écartant d'autres, l'expert effectue un tri et priorise certains aspects du phénomène. Il écrit donc une histoire du phénomène censée être canonique – ou en tout cas qui est utilisée comme telle.

3) Des données pour un rendu

Parmi les informations rassemblées durant l'étape d'observation figurent des ensembles de mesures quantitatives servant à décrire le comportement physico-chimique du phénomène étudié. L'étape suivante consiste en une compilation de ces données en vue d'une modélisation numérique. Mais l'expression dimensionnelle d'un aléa apparaît, par convention, indissociable de la nature de l'évènement en question, ce qui implique que les jeux de données puissent différer fortement d'un phénomène à l'autre. Par extension, leurs modes de production sont eux aussi susceptibles d'être distincts. Dans un premier temps, nous concentrons l'analyse sur les aléas d'inondation.

A) Des jeux de données pour extrapoler une inondation

En France, la détermination des aléas d'inondation consiste à évaluer les deux grandeurs que sont la hauteur des eaux et leur vitesse en chacun des points d'un bassin versant. S'il apparaît *a priori* impossible pour l'expert de les mesurer en dehors d'une situation de crue, un détour par les débits qui transitent à travers l'exutoire en permet cependant une estimation. Pour cela, les bureaux d'études constituent généralement des hydrogrammes, c'est-à-dire des courbes présentant l'évolution des débits sur une année, *via* des mesures pluviométriques et des mesures de jaugeage¹⁴⁹. En fonction de la morphologie générale d'un cours d'eau et de la variation de ses sections en eau, son instrumentation peut être plus ou moins délicate, et peut parfois conduire à une extrapolation du débit par rapport à la pente générale du cours d'eau (LANG, LAVABRE, 2007).

En France, les principales données hydrologiques sont rassemblées au sein de la banque Hydro¹⁵⁰, en accès libre et régulièrement alimentée par les services du MTE ainsi que les compagnies d'aménagement fluvial. Les données sont rangées dans des tableurs dans lesquels

¹⁴⁹ Le jaugeage est une technique hydrométrique servant à mesurer les débits instantanés coulant à travers une station donnée. Pour ce faire, plusieurs méthodes existent : suivi de traceurs et prélèvements en aval, emploi de flotteur pour connaître la vitesse des surfaces, utilisation de courantomètres ou de moulinet à hélice permettant de mesurer le champ des vitesses sur la section du cours d'eau où est installée la station. Dans tous les cas, la mesure est partielle et ne correspond qu'à un point donné du fleuve. Par un jeu de différence entre deux stations intermédiaires, il est généralement possible d'estimer le débit dans une section intermédiaire. Davantage d'informations méthodologiques sont disponibles au sein de guides : MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES, 2007B, *Guide méthodologique pour le pilotage des études hydrauliques*, 272 p.

¹⁵⁰ MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, 2007, « HYDRO – Accueil », Lien : <http://www.hydro.eaufrance.fr>

sont agglomérés les données numériques, avec pour chaque mesure des métadonnées indiquant la date et l'horaire de la mesure, ainsi qu'une série d'autres informations¹⁵¹. Pour chaque station, l'utilisateur peut donc consulter des séries continues de mesures sur des pas de temps variables, de la mise en service de la station à nos jours¹⁵². Bien qu'une approche critique de cette base de données soit recommandée avant toute utilisation (LANG, LAVABRE, 2007, p. 27), les données qu'elle contient servent généralement de point de départ aux experts chargés de modéliser l'aléa d'inondation.

Les tableurs numériques relatifs au cours d'eau sont complétés par des séries de données, notamment altimétriques, qui sont la plupart du temps recueillies par télédétection laser (LiDar). Elles livrent une topographie générale des terrains riverains, souvent assez fidèle, mais qui ne fait pas l'objet de longues séries temporelles : il s'agit plutôt de relevés ponctuels à l'occasion de missions confiées à des bureaux d'études spécialisés. En particulier, ce deuxième jeu permet à l'expert de repérer des irrégularités topographiques (crevasses, buttes, talweg, etc.) à considérer dans la modélisation du débordement. Ceci implique donc que les relevés topographiques soient les plus actuels possibles, l'utilisation de données anciennes pouvant être en inadéquation avec le profil général du terrain. En effet, un jeu de données daté peut ne pas prendre en compte les évolutions des conditions d'écoulement liées aux problématiques d'érosion (COMBE, 2004), à l'aménagement des berges ou encore aux constructions réalisées en zones inondables qui altèrent les conditions d'écoulement des eaux.

Pour le cas précis des inondations, les mesures de débit et les relevés altimétriques suffisent, en théorie, à un expert pour modéliser l'écoulement et le débordement éventuel du fleuve. Mais le cadre réglementaire français impose pour la détermination des aléas, la modélisation de crues d'occurrences spécifiques¹⁵³. L'expert doit alors déterminer le débit correspondant à de tels événements et recourt pour cela à des principes statistiques. L'analyse probabiliste qui sert à la détermination des aléas « suppose que les phénomènes peuvent être

¹⁵¹ Cette modalité de représentation des jeux de données, en plus de présenter un caractère pratique relatif au format utilisé et à l'utilisation massive de logiciels de tableurs (par exemple via la suite LibreOffice au sein des services du MTE) trouve son explication dans l'utilisation qui en est faite par le logiciel de modélisation. Des considérations en termes de « volume » du fichier peuvent aussi exister dans certains cas, puisque ceux-ci peuvent agglomérer un nombre important de mesures. Le choix de tableurs informatiques (extension en « .xls », « .ods », « .dbf ») s'est donc rapidement vu imposé comme une convention aussi bien pratique que technique.

¹⁵² Il convient aussi de préciser que ces données sont automatiquement proposées sous la forme de graphiques sur la base de données Hydro, afin que l'utilisateur puisse consulter les caractéristiques du cours d'eau au moment qui l'intéresse. Les modalités d'affichage et de paramétrage de ces graphiques sont à la discrétion de l'administrateur du site et n'ont pas pu être investiguées.

¹⁵³ Pour les PPRI, par exemple, l'évènement de référence est déterminé pour une période de retour centennale, sauf dans les cas où une inondation plus rare est survenue sur la commune.

traités comme une variable aléatoire dont les réalisations peuvent revenir indéfiniment, ce qui n'est pas toujours le cas, comme par exemple pour les aléas gravitaires [...]. Dans le cas des inondations, cette hypothèse est acceptable, avec un nombre significatif d'évènements, car les rivières sortent plusieurs fois par an de leur lit mineur » (*Ibid.*, p. 14). L'expert utilise donc une chronique des crues sur le long terme, la plus complète et fiable possible. A partir de ces résultats, il est alors à même d'estimer par extrapolation¹⁵⁴ les débits correspondants à un évènement théorique, qui fera ensuite office de crue de référence pour la modélisation.

B) Les données ne sont pas données : vérifications et mécanismes de légitimation

L'emploi de ces outils d'extrapolation et d'estimation est normalement conditionné à la détention de données homogènes et bien réparties. Cependant, l'enquête pointe, en filigrane¹⁵⁵, des situations où certains termes sont écartés des jeux de données au motif qu'ils sont trop éloignés de la distribution générale des valeurs. Dans les faits, les experts apparaissent davantage intéressés par les valeurs attribuées aux données que par les conditions de leur production. Dans le cas de la mesure des débits, ce détachement se justifie en partie par l'automatisation de nombreux jaugeages en France : les appareils étant paramétrés pour proposer des relevés réguliers, une valeur « isolée » peut tout à fait être attribuée, par le bureau d'étude, à un défaut de mesure. Mais cette interprétation conduit *de facto* à écarter la possibilité de défauts techniques propres aux capteurs, celle d'une installation humaine non-fonctionnelle ou bien simplement l'existence d'une discontinuité du phénomène physique. Un hydrologue indique toutefois sa vigilance par rapport à ces données « aberrantes¹⁵⁶ » :

« Il y a des cotes de calcul qui ont des réglages automatiques. Mais des fois, j'ai eu des modèles qui ont été réglés par un bureau d'études, qui l'avait construit avec la rugosité, c'était 25-30 partout et à un endroit ça passait à 350. Je suis allé voir le modèle : il y avait un grand champ d'inondation et là-bas au point, il n'y avait rien. Le topographe, quand il a pris ses données, il est allé sur la rive gauche et sur rive droite,

¹⁵⁴ Plusieurs méthodes d'extrapolation ont été développées pour estimer ce débit de référence. Le choix d'une méthode par rapport à une autre se fonde sur plusieurs critères : situation hydrologique, nature des inondations, utilisation des données pluviométriques, logiciels disponibles, acteurs en présence, types et incertitudes sur les données en entrée, continuité de la mesure, etc. Elles sont la plupart du temps empiriques et conduisent *in fine* à la construction d'un hydrogramme pour la crue de référence. Dans certains cas, les mesures produites par les jaugeages sont inexploitable, ou bien les chroniques de débit sont insuffisantes et l'expert doit alors se livrer à une estimation de la crue de référence selon d'autres méthodes d'extrapolation. Ici aussi plusieurs méthodes empiriques existent mais fournissent pour la plupart des résultats imprécis, peu exploitables et dont seul l'ordre de grandeur est indicatif (LANG, LAVABRE, 2007, p. 104). Pour une présentation de plusieurs méthodes d'extrapolation voir : LANG, LAVABRE, 2007.

¹⁵⁵ Si nous avons constaté à la marge, quelques occurrences de ce genre de manipulation dans les cas étudiés (notamment dans le cas n°2 et cas n°3), il est important de noter que plusieurs acteurs occupants des positions d'expert ont laissé entendre qu'il s'agissait d'une pratique relativement courante. Certains acteurs se livrent même à de véritables procès de compétences (cf extrait page ci-dessous).

¹⁵⁶ En statistique, ce terme est utilisé pour qualifier une donnée dont la valeur s'écarte de la distribution générale des autres observations effectuées.

il a pris la section où il a buté contre le fil de fer barbelé, en haut de la digue. Il a dit “je reviendrais plus tard de l’autre côté” et il n’est jamais revenu...

Et, en fait, ces andouilles, ils ont pris le cahier de plan et ils ont mis leurs sections et ils ont fait leur réglage automatique pour que ça colle. Après, il ne faut pas toujours remettre en cause l’humain : “les données sont fausses !”. [...] Moi, le PPRI de Moissac, en centre-ville, il y avait une échelle que je n’arrivais pas à régler. Je vais voir sur place, l’échelle, elle était sur la face avant d’un pont. Donc il y avait du remous lié à l’énergie cinétique et contre le mur, il y avait le point d’arrêt qui faisait de la surmesure... Il y avait 20 cm en plus et voilà, c’est bon !

Tu n’as pas le droit de dire “celui-ci, il me gêne, je ne le prends pas, il est sûrement faux !”. Alors, moi, quand j’étais dans un bureau d’études, des fois, on prenait des stagiaires et le stagiaire, il peut aller contrôler ça ! Ou alors, tu as le bureau d’études qui se lance dans des marchés dans lesquels il n’est pas compétent, mais il a un logiciel qui fait tout ! Ils mettent un singe derrière un logiciel – pas un singe, mais quelqu’un dont ce n’est pas le métier – c’est moins cher, c’est automatique et ça va bien ! »

[Chercheur CNRS en hydrologie]

Le chercheur développe deux situations lors desquelles des défauts de capture l’ont conduit à éliminer certaines valeurs cibles de jeux de données. Pour chacune d’elles, il en recherche l’origine et en propose des explications : pour la première, il incrimine un hypothétique topographe ayant arrêté ses levés face à des embûches ; la seconde est imputable à l’apparition de phénomènes de remous au niveau du capteur. Il met en regard ces deux exemples et les distingue l’un par rapport à l’autre par la présence ou non d’une erreur « humaine ».

Ce point de vue témoigne d’un rapport de force particulier entre les acteurs issus du monde scientifique, d’une part, et ceux occupant des positions d’experts, de l’autre : les premiers apparaissent dans les propos du chercheur comme peu enclins à rejeter des mesures sans auparavant dresser une critique argumentée, tandis que les seconds, affectés à la production de savoirs décisionnels (TREPOS, 1996 ; ROQUEPLO, 1997), sont présentés comme disposant de moins de recul. Les travaux de Bruno LATOUR et de Steve WOOLGAR (1979 [1996]) sur la production des faits scientifiques renversent cette conception idéale de la science pour mettre l’accent sur les fonctionnements conflictuels sous-tendus. Ainsi, ce que l’hydrologue présente comme un signe de rigueur scientifique peut être, à la place, interprété comme un mécanisme pour légitimer sa position scientifique : plutôt qu’une approche critique de la production des données, c’est sa légitimation en tant qu’acteur apte à les manipuler qui prime. Cette approche critique vis-à-vis de la production de données entre alors en résonance avec le principe du contradictoire évoqué dans le précédent chapitre : en éclairant les conditions qui l’amènent à rejeter une valeur et à en conserver d’autres, l’acteur valide le reste du dispositif de mesure.

Mais les experts questionnent assez peu les mesures ayant conduit aux jeux de données qu’ils mobilisent, ceux-ci étant la plupart du temps produits sous couvert d’une caution étatique (certifications, réglementations, validation du préfet, etc.), ou technico-scientifique (protocole

de mesure, méthodologie, contrôles fréquents, etc.). L'exemple des mesures de débit paraît, en ce sens, assez parlant : la plupart des mesures disposent de la validation des services de l'Etat, selon une méthodologie validée à l'échelle nationale et alimentant une banque de données. L'Etat joue donc plusieurs rôles : tout d'abord, il s'avère garant des données et de leur production, il se charge de les publier, de les rendre accessibles et, enfin, officie aussi en tant que commanditaire dans de nombreuses situations d'expertise. Ainsi, réciproquement, remettre en cause la caution étatique reviendrait, d'une certaine manière, à délégitimer la position occupée par l'expert au sein du réseau d'acteurs.

La connaissance des événements antérieurs permet donc d'initier la modélisation préalable à toute cartographie. En particulier, les données qui sont utilisées durant cette étape servent aussi bien à qualifier la dimension « intensité » que la dimension « probabilité » des aléas d'inondation. Cependant, cette assertion ne se généralise pas à tous les phénomènes physiques : en fonction de la situation, l'expert peut employer des démarches indirectes pour estimer la probabilité qu'un événement survienne. Il pallie alors ces limites en déployant des méthodes alternatives, comme, par exemple, des arbres de défaillances (MARTINAIS, 2010B), en estimant des tendances potentielles fondées sur un dire d'expert, ou bien, encore en majorant artificiellement la probabilité pour s'assurer qu'aucun dommage ne soit causé. « L'aléa devient alors le résultat de calculs successifs de fiabilité, établis sur une connaissance toujours incomplète du phénomène » (DAUPHINE, PROVITOLLO, 2013).

C) Transformer des observations en données via l'instrumentation

A l'inverse, dans certains cas, l'expert ne possède aucune donnée et doit donc procéder à une instrumentation du phénomène physique étudié. Pour l'analyse, nous nous focalisons sur l'instrumentation réalisée par le cabinet Geotec, relative aux aléas de glissement de terrain¹⁵⁷ dans le cas d'étude n°2.

Contrairement aux cours d'eau pour lesquels les débits sont étudiés en continu, un glissement de terrain paraît généralement inerte : jusqu'à un certain point de décrochage, l'évolution géologique n'est pas observable à l'œil nu. L'instrumentation s'opère donc sur une temporalité relativement longue et aspire à qualifier le déplacement du monceau de terrain, ainsi que certaines de ses caractéristiques comme son volume, sa vitesse de déplacement, sa nature

¹⁵⁷ Ce choix arbitraire se justifie à double titre : un premier pratique et un second problématique. Sur le terrain d'étude sélectionné, la majorité des cours d'eau disposent d'un suivi hydrologique impliquant l'existence d'hydrogrammes dans la banque Hydro. Ainsi, il n'a pas été possible d'interroger le procédé de jaugeage en lui-même. D'autre part, l'analyse du cas n°2 autour duquel se construit l'analyse de l'instrumentation géologique permet de mieux mettre en scène la dialectique entre les hypothèses, les relevés et le modèle.

géologique ou la pente avec laquelle il s'opère. Ces éléments donnent une appréhension de la dimension « intensité » du phénomène. L'expert y adjoint alors des levés et des observations afin d'approximer une durée avant le décrochage. Pour cela, il recourt à des mesures piézométriques pour apprécier l'écoulement des eaux souterraines, il estime la présence ou non de végétaux puis tente de qualifier la tectonique générale du milieu. Par ailleurs, contrairement à une crue, la survenue d'un glissement de terrain ne peut pas être considérée comme un événement reproductible, puisque sa réalisation ne peut avoir lieu qu'une seule fois : après s'être totalement décroché un morceau de terrain ne pourra plus glisser à nouveau. L'estimation de la dimension « probabilité d'occurrence » apparaît alors arbitraire. L'agent du CEREMA intervenu à La Boisse la considère comme un « dire d'expert », fondé sur l'expérience générale qu'il détient et sur les observations qu'il émet sur le milieu.

« C'est la même chose pour les éboulements rocheux et les glissements de terrain : on va les classer par intensité en fonction du volume concerné et, on va ensuite estimer une probabilité d'occurrence. Et, ça, c'est plus complexe. C'est vraiment subjectif, c'est vraiment une notion à dire d'expert.

Typiquement, on distingue trois délais d'occurrence : le court terme, le moyen terme, le long terme. Alors, le "court terme", pour nous, c'est de 0 à 10 ans, "moyen terme" de 0 à 30-50 ans et "long terme", c'est 0 à 100-150 ans et il est plus à l'échelle du PPR. Donc, pour ces délais on va donner une probabilité d'occurrence. Sur une falaise, on peut dire : "j'ai vu un bloc d'un mètre cube et il y a une grosse fracture derrière et je doute de sa stabilité". Et après, je vais dire "vu l'ouverture de cette fracture, sa largeur, s'il y a de l'eau, de l'argile, je vais dire que la rupture a une probabilité élevée à moyen terme, je considère que l'évènement a beaucoup plus de chance de se produire dans les trente prochaines années". J'estime donc la réalisation du « non-événement » ou plutôt de la « non réalisation de l'évènement ».

Q : Ce qui ne veut pas nécessairement dire qu'il n'arrivera pendant cette période ?

« Non, alors là... Alors souvent, on se concentre sur ce qui existe. Le souci, quand on fait ça, c'est toujours quand on est face à un phénomène avéré. Le glissement de terrain, par exemple, il ne part pas, il est toujours là, il est bien délimité. Donc, ça, les gens ne peuvent pas contredire. Il est là et il n'y a pas de souci. Notre souci, c'est dans tout ce qui est mouvement potentiel. Dire : "je trouve que dans cette zone-là, les glissements pourraient se développer si on fait tels ou tels travaux", pour beaucoup de gens ça reste de l'abstrait. C'est une projection. [...] »

Souvent, quand l'évènement s'est produit, la situation est meilleure d'un point de vue stabilité, mais quand on dit qu'il reste des choses, même 50 mètres à côté, il y a vraiment quelque chose qui ne passe pas.

Quand on dit "oui, c'est quand même possible à moyen terme, ici ", c'est plus compliqué à faire accepter et souvent, ce sont des débats et s'il y a des débats entre l'expert, les riverains, les gestionnaires, l'affaire se complexifie. Tout le monde prend son expert et là, il y a des débats d'experts sur des risques potentiels, alors ça n'en finit pas et des fois ça n'en fini jamais... »

[Agent de l'unité Risques au CEREMA Centre-Est]

De cet extrait ressort clairement l'expression d'un regard subjectif porté par l'expert sur les glissements de terrain qu'il exprime notamment par l'intermédiaire d'une mise en situation détaillée. Se mettant en scène, l'agent livre un raisonnement-type : sa démarche commence par des observations (« j'ai vu », « il y a », « je dis ») le conduisant à émettre des hypothèses (« je vais dire », « je considère ») qu'il ne peut cependant pas vérifier *in situ*. Ainsi, concède-t-il l'impossibilité d'exprimer avec certitude le délai d'occurrence. Il renverse alors la définition de

la probabilité : ce qu'il estime ce n'est pas la durée avant un décrochage, mais plutôt un délai durant lequel celui-ci ne devrait pas se produire. Alors que pour estimer la période de retour d'une inondation l'expert fait appel à des lois statistiques relativement consensuelles et normées (LANG, LAVABRE, 2007), la méthode utilisée vis-à-vis des glissements de terrain ressemble davantage à une agrégation d'éléments qualitatifs et quantitatifs. Il ne s'agit donc pas d'une « probabilité » au sens mathématique du terme, mais plutôt d'une « projection », comme suggéré dans l'extrait. Cette évaluation subjective peut donner lieu à des débats dans l'évaluation de l'aléa, conformément au principe du contradictoire.

L'expert instrumente donc le glissement de terrain pour évaluer la dimension « intensité » et approximer la « probabilité », toutes deux constitutives de la notion d'aléa. Pour chacune, il réunit aussi bien des éléments qualitatifs, issus d'observations, que les jeux de données recueillies par l'intermédiaire de dispositifs de mesures. L'instrumentation s'inscrit dans la continuité de l'étape d'observation et d'élaboration des hypothèses : une fois la nature du phénomène saisie, l'expert tâche d'en délimiter spatialement les manifestations et de trouver une manière de suivre le glissement de terrain¹⁵⁸. Bruno LATOUR et Steve WOOLGAR, analysant les instruments employés en laboratoire, montrent au travers leur utilisation par les laborantins une « réification de la connaissance établie dans la littérature d'un autre domaine » (1978 [1996], p. 62). De la même manière, les dispositifs de mesure utilisés par les experts-géologues impliquent l'objectivation des méthodologies scientifiques associées¹⁵⁹ : l'expert ne s'intéresse pas à l'outil, ni aux principes de mesures qu'il renferme ou aux précautions d'emploi, mais il accorde beaucoup plus d'importance à la valeur de la mesure qu'il prodigue.

D) Quand l'empirisme prime – concrétiser les hypothèses par l'expérimentation

Mais tout ne se passe pas comme si l'expert n'avait qu'à appuyer sur un bouton pour déclencher la capture. Il se confronte à toutes sortes de limites, aussi bien théoriques que physiques, avec lesquelles il doit composer pour rapprocher au mieux sa mesure du phénomène observé. Par exemple, l'expert-géologue rencontre des problèmes d'accessibilité à certaines parcelles, en raison de clôtures, de chemins accidentés ou encore en raison d'interdictions particulières. De même, certains capteurs peuvent s'avérer détruits, voire détachés au cours de

¹⁵⁸ Dans le cas n°2, deux types de dispositifs ont été mis en œuvre : des fissuromètres et des piézomètres. Les premiers ont été installés au niveau des lézardes de la maison Georges Lapière et fournissent une mesure de la vitesse du déplacement de manière ponctuelle ainsi que la direction qu'il suit. Les piézomètres, pour leur part, ont été disséminés aux alentours de la maison dans l'optique de comprendre l'écoulement de l'eau souterraine.

¹⁵⁹ A plus d'un titre, les instruments utilisés font par exemple l'œuvre d'innovation et de discussions au sein des domaines scientifiques et auprès des spécialistes qui les développent. En témoigne, par exemple, la variété importante d'outils et de dérivés servant à surveiller l'écart des fissures – Cf. note n°1099, p. 115.

la mesure, par exemple, suite à des intempéries. L'expert s'assure donc du positionnement des instruments, mais aussi de la potentielle destruction du terrain qu'ils pourraient causer¹⁶⁰. Il procède donc à des choix dans la disposition et la répartition des instruments de mesure pouvant parfois faire l'objet de vives critiques. En fin d'entretien, l'agent du CEREMA interroge les choix de mesures effectués par une autre équipe de géologue sur le site de Séchilienne, bien documenté dans la littérature (DECROP, 2004, 2014), ainsi que les interprétations auxquels ils ont pu conduire :

« Séchilienne, même moi, je me pose des questions sur ce qu'ils ont fait !

Parce qu'il faut voir sur quelles bases sont prises les décisions d'expropriation des gens sur Séchilienne. Qu'est-ce qu'on connaissait du phénomène au moment où la décision a été prise ? C'est incroyable. En fait, on ne connaissait pas grand-chose, parce que le phénomène a été mis en évidence fin 1984 et la première reconnaissance sérieuse, elle a été faite 10 ans plus tard. Pendant dix ans, je ne sais même pas ce qu'ont fait mes prédécesseurs. Ils ont dû faire des sondages verticaux, classiques, des carottages, mais la position de l'expert en chef était cash : "ça ne sert à rien, je n'en veux pas".

Donc ils se sont contentés d'observations en surface et de dix ans de recul des mesures. Après, ils ont dit "les sondages verticaux ça ne sert à rien", donc ils ont fait une galerie, comme une galerie de mine pour traverser tout le mouvement de versant. Mes prédécesseurs sont donc partis sur cette hypothèse. 180 mètres de profondeur, en creusant à partir d'un endroit. "Si on creuse 180 mètres, au fond, on trouvera des rochers stables". Ils posent leurs capteurs, le fond à 180 mètres n'est bien sûr pas stable. Ils ont le droit à une petite rallonge et de plonger de 60 mètres. Ils arrivent à 240 mètres et posent leurs capteurs... Ce n'est pas stable. Ça coûtait 7 millions de francs ! On en aurait fait des sondages verticaux avec ça ! Et au final, on comprend, mais ça n'a pas rempli tous les objectifs et donc l'argent là-dedans est perdu... Quand la décision a été prise en 1997, il n'y avait que ça. Il n'y avait pas que les résultats de cette étude mais aussi des relevés de surface et puis l'analyse des capteurs de déplacement. Maintenant, c'est facile, mais connaissant la suite de l'histoire, c'est un peu léger pour comprendre ce qu'il se passe. Il a fallu attendre 20 ans pour faire de la géophysique et 25 ans pour avoir le premier sondage vertical. Tout ce temps, il y a eu un seul piézomètre qui a fonctionné pendant cinq mois uniquement. En 33 ans de suivi ! C'est des choses que moi... [je ne comprends pas] »

[...]

« En 1985, la personne ne croyait pas aux sondages verticaux, on n'a pas fait de sondages verticaux. Les personnes qui ont pris la suite, disent "moi, je ne crois pas aux instrumentations, aux inclinomètres, je ne pose pas d'inclinomètres, je crois à la géologie structurale ! J'ai des tas de choses pour ça !". Très bien ! J'ai un bel article qui date de 2001¹⁶¹ où il décrit l'héritage structural et tout. Mais où sont les failles ? Il parle de 4 phases de déformations, les déformations versiliennes, tout ça... Géologiquement parlant, c'est assez daté... »

[Agent de l'unité Risques au CEREMA Centre-Est]

Les observations consécutives qu'a produites l'équipe alors en place sont source d'étonnement pour l'enquête : les hypothèses et l'instrumentation du site sur lesquelles se sont accordés les experts lui semblent farfelues. De manière transversale, cet exemple permet alors d'illustrer la dialectique qui existe entre les hypothèses de travail et l'instrumentation déployée

¹⁶⁰ C'est le cas par exemple des techniques de carottages dont l'utilisation conduit à l'extraction de matériaux du terrain et donc dans certains cas pouvant aggraver sa stabilité.

¹⁶¹ L'article en question est : POTHERAT, ALFONSI, 2001, « Les mouvements de versant de Séchilienne (Isère). Prise en compte de l'héritage structural pour leur simulation numérique », *Revue française de géotechnique*, n°95-96, p. 117-131.

sur un site. L'enjeu de cette dernière est de démontrer la validité des hypothèses ou de les préciser au travers de mesures et d'observations complémentaires. La démarche se veut alors itérative. Réciproquement et comme l'indique le cas de Séchilienne, la formulation d'hypothèses de travail inadéquates ou éloignées du phénomène peut rendre l'instrumentation inexploitable. La seconde partie de l'extrait met l'accent sur le rôle primordial des représentations scientifiques portées par l'expert dans la construction des hypothèses. En effet, l'acteur-expert se situe en périphérie des champs scientifiques disciplinaires, desquels il puise ses savoirs et méthodes et, en fonction de son positionnement, il peut adopter et véhiculer des pratiques plus ou moins désuètes et isolées, où à l'inverse s'inscrire dans un courant actuel et dominant.

Le recueil de données, de même que leur production, ressemblent donc, pour l'expert, à un exercice de composition lors duquel il manipule plusieurs jeux de données, les confronte avec ses hypothèses initiales et ses représentations scientifiques. Il s'assure de leur continuité et de leur validité, et met en place une instrumentation si l'ensemble lui paraît lacunaire. La « boîte à outils de l'expert » (TREPOS, 1996, p. 84) englobe l'ensemble des manipulations auxquels il recourt pour construire une certaine forme d'aléa. Bien que le contenu de cette notion tire du côté de l'observation et de la considération subjective, les jeux de données produits et utilisés s'avèrent, pour leur part, réifiés au cours du processus, via un ensemble de dispositifs techniques et d'outils mathématiques. Une fois rassemblées, l'expert peut exploiter ces données *via* un logiciel de modélisation.

4) La simplification qui se cache derrière la modélisation

L'étape suivante correspond à la modélisation des phénomènes étudiés par l'intermédiaire d'un outil numérique. Selon *Le Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* le terme « modèle » désigne un « énoncé théorique fondé sur la simulation schématique et formalisée, dans un langage donné (verbal, mathématique, graphique...), d'un objet de connaissance et, au-delà, d'une réalité » (MORICONI-EBRARD, 2013, p. 681). Pour la géographie, deux utilisations du terme coexistent alors : la première s'inspire des mathématiques et prend la forme d'une « structure logique permettant de rendre compte d'un ensemble de processus ayant entre eux certaines relations », tandis que la seconde est relative aux sciences sociales et correspond à un « schéma simplifié et symbolique permettant de rendre compte d'une réalité quelconque » (*Ibid.* p. 681). Bien qu'elles ne permettent pas de saisir les mêmes catégories d'objets, ces postures poussent, toutes deux, à considérer le « modèle » comme une représentation schématique et privée de toute subjectivité d'une réalité donnée.

Cette définition générique se transpose à de nombreuses autres disciplines scientifiques¹⁶² et par extension aux pratiques d'expertise.

A) Multiples choix de modélisation pour un phénomène unique

L'étape de modélisation correspondante passe donc par le paramétrage et le calibrage par l'expert, des différentes composantes du modèle afin d'obtenir une représentation du phénomène en sortie de simulation. Nous analysons, dans cette section, les principes qui sous-tendent la modélisation et qui contribuent, en théorie, à la production d'une représentation dont la subjectivité est « épurée » (MORICONI-EBRARD, 2013, p. 681), mais qui, dans les faits, prend la forme d'une construction empirique et itérative. Pour cette partie, nous mobilisons à nouveau l'exemple des aléas d'inondation.

A ce moment de l'expertise, l'acteur-expert dispose de plusieurs jeux de données plus ou moins complets, décrivant les débits ainsi que la topographie du cours d'eau et de ses environs. Par extrapolation, il a établi un débit de référence qu'il va réemployer pour la modélisation. Un agent en charge de la modélisation des aléas d'inondation du fleuve Rhône raconte en détail la façon dont fonctionne une modélisation numérique :

« Pour un modèle hydraulique, on a un cours d'eau et pour faire des calculs hydrauliques, on a besoin de connaître ce qu'on appelle les profils. [...] Le modèle part de cette notion de profil et après, on a deux types de modèles. On en a même trois types.

D'abord, on va avoir des modèles dont les profils vont s'étaler sur tout le lit majeur inondable possible. Ça, ce sont des modèles simples, dits 1D. On fait des calculs pour savoir, en fonction du débit qu'on fait rentrer, quelles sont les hauteurs d'eau à tous les profils, y compris sur le lit majeur. Alors, normalement, là, c'est une simplification. On simplifie le paramètre écoulement, parce qu'on utilise une variable pour calculer les débits. C'est un coefficient de frottement qu'on appelle le coefficient de Strickler et il va être différent dans le lit mineur et dans le lit majeur. [...] C'est pour dire qu'un modèle, c'est simplificateur et ça peut aller jusqu'à très loin dans la simplification. Le modèle 1D avec des profils qui couvrent tout le lit, le modèle 1D avec des profils qui couvrent juste le lit mineur avec des casiers reliés pour le lit majeur. Ces casiers ont pour première fonction de mobiliser du volume et donc d'avoir une meilleure représentation du niveau dans le lit mineur.

Après les autres générations de modèles, ce sont des modèles 2D, on fait des modèles maillés avec des calculs en éléments finis, y compris sur le lit majeur. C'est-à-dire qu'on fait les échanges entre chaque maille en fonction du débit qui entre. Le tout s'équilibre et on peut représenter le lit mineur et le lit majeur par des mailles pour lesquelles on a une information hydraulique. Donc en fonction du modèle, on peut

¹⁶² *Le Trésor de la langue française informatisé* propose pour le terme « modèle » une définition épistémologique commune aux sciences dites expérimentales en tant que « système physique, mathématique ou logique représentant les structures essentielles d'une réalité et capable à son niveau d'en expliquer ou d'en reproduire dynamiquement le fonctionnement » ainsi que des définitions alternatives propres à certaines disciplines. A titre d'exemple, pour l'économie, il s'agit d'une « représentation schématisée et chiffrée de l'évolution économique d'un pays pendant une période donnée à partir de ses caractéristiques [...] et des relations de cause à effet qui unissent ces variables » tandis que c'est pour l'anthropologie un « schème de référence et modèle de conduite basé sur la culture admise, établie dans une société et qui est acquise quasi spontanément par chacun des membres qui y vivent ». Ces définitions sont issues de plusieurs références fournies dans l'article : ATLIF., « Modèle », in TRESOR DE LA LANGUE FRANÇAISE INFORMATISE A, *Dictionnaire culturel en langue française*, Lien : <https://www.cnrtl.fr/definition/mod%C3%A8le> dont la plus utilisée est BIROU (1966).

avoir des mailles assez fines où on a directement une hauteur d'eau, voire une vitesse. Ici, on a directement l'aléa, alors qu'avec un modèle 1D, on n'a pas forcément directement un aléa. Parce que déjà, on a un calcul en profil qui n'est pas étendu et entre deux profils il faut faire de la géomatique, de l'interpolation... Ou bien, quelques fois, on a des casiers qui sont des représentations artificielles, parce qu'un casier, ça peut être une représentation physique quand c'est une cuvette par exemple, mais ça peut être d'autres choses et quand c'est alimenté, ça déborde sur le fleuve... [...] Mais quand, c'est artificiel, parce qu'ils ont juste pour fonction de mobiliser du volume pour faire un vrai calcul plus pertinent dans le lit mineur, là aussi, il faut faire de la géomatique pour partir d'une seule donnée de hauteur d'eau dans le casier et faire une zone inondable. Là, c'est un peu empirique... On commence à être dans l'empirique...

Donc, nous on est plutôt sur le Rhône avec ce modèle : lit mineur et casier et donc on a construit les données pour déterminer des niveaux. Dans le lit mineur, on fait une interpolation linéaire entre deux niveaux d'eau calculés sur le profil. Alors, l'interpolation linéaire est valable dans la mesure où les profils sont rapprochés. S'il y a cinq kilomètres entre deux profils, là, ça deviendrait très aventureux de faire ça. Non, on a quand même des profils rapprochés et c'est pour ça que c'est valable. Dans le lit mineur, on a différentes représentations, donc là, on bricole... De toute manière, on bricole, mais d'une certaine manière. C'est-à-dire que quand on a une vallée inondable relativement resserrée, pas très large, on considère que pour faire de la cartographie, on va projeter des niveaux de lit mineur sur les lits majeurs et on calcule la hauteur d'eau en fonction de la topographie en tout point. Quand on a des secteurs plus compliqués, par exemple une route ou une voie ferrée qui passe, etc. on va dire qu'on n'a pas le même niveau qu'en lit mineur. On va avoir une certaine perte de charge.

Voilà, on détermine des objets géométriques qui permettent de calculer des niveaux d'eau un peu partout en fonction de ces données là... Mais on est un peu dans l'empirique, on tient compte des informations calculées dans les casiers, mais elles ne sont pas transposables directement. Ce qui est important dans les risques, dans les crues, c'est que quand, il y a un événement – je parlais tout à l'heure de calage des modèles –, mais c'est de faire des relevés, un maximum de relevés ! Je parlais tout à l'heure de l'enveloppe observée. C'est ce qui me permet justement de conforter ce type de représentations plus ou moins empiriques.

[Agent au pôle inondation du Plan Rhône DREAL ARA]

Dans ce long extrait, l'agent compare plusieurs modèles numériques et en présente les spécificités et limites. Leur sélection par un expert s'effectue par rapport au tracé général du cours d'eau, par rapport au profil de ses sections, aux données hydrauliques et topologiques disponibles, mais surtout en lien avec l'objectif derrière la modélisation. Pour le Rhône, le modèle sélectionné pour l'élaboration des PPRI l'a été en partenariat avec la CNR (cas n°1) afin d'uniformiser les modélisations à l'échelle du bassin versant. Ainsi, bien que certaines spécificités existent dans la partie aval du fleuve, relatives notamment à la présence d'ouvrages hydrauliques d'envergure, c'est un modèle « 1D avec casier » qui est employé sur l'ensemble du tracé du fleuve. A partir d'un débit entrant et du profil bathymétrique d'une section du fleuve ce modèle sert à estimer une hauteur d'eau. La caractéristique « vitesse des eaux », pour sa part, peut être estimée de proche en proche par interpolation de la pente d'écoulement. Conformément à la définition qui en est donnée au sein du MTES, ces deux éléments définissent donc un « aléa d'inondation ».

B) Une compréhension itérative du phénomène physique

Mais bien que produites sous couvert d'objectivité mathématique, les valeurs que prennent ces deux grandeurs résultent de choix arbitraires et pratiques que l'expert doit faire. L'un des premiers se trouve dans l'appréciation du coefficient de Strickler pour lequel il procède à une évaluation empirique. Ce coefficient sert à qualifier la rugosité associée aux profils du fleuve et sa valeur dépend de plusieurs paramètres parmi lesquels la nature des parois, leur granulométrie et leur diamètre. Plusieurs formules physiques permettent de le calculer en fonction des situations et fournissent un résultat dont l'ordre de grandeur importe davantage que la valeur¹⁶³. L'expert décide alors de calculer soit un coefficient par paroi, soit de simplifier la modélisation et d'en estimer un global. Le second élément qui participe à réduire l'objectivité supposée de la démarche réside dans le choix d'un modèle. Celui-ci ne relève pas uniquement de l'expert, mais il modifie *de facto* la représentation du phénomène. L'un des exemples que prend l'agent est celui d'un modèle « 2D maillé » avec calculs en éléments finis pour lequel la simulation de maille en maille fournit en sortie les deux composantes de l'aléa d'inondation. Il le met au regard d'autres modèles, comme celui dit « 1D avec casiers » dont la mise en œuvre permet davantage de simplifications, nécessitant, elles-mêmes, des étapes de traitement supplémentaires.

En effet, dans ce dernier modèle, les casiers jouent un rôle essentiel. Ils simulent des rétentions d'eau ou, à l'inverse, des communications entre le fleuve et des cuvettes. Leur introduction dans le modèle sert à ajuster les valeurs de débits en fonction de la présence d'obstacles à l'écoulement. Néanmoins, comme le concède l'agent, leur manipulation tient davantage du « bricolage » que d'une méthodologie bien précise. En fait, ceci s'explique par la fonction d'artifice de modélisation qu'ils occupent : l'outil « casier » peut aussi bien servir à reproduire la présence d'un aménagement, que celle d'un désordre ponctuel dans les conditions d'écoulement. Un unique élément numérique existe donc pour représenter plusieurs réalités.

L'empirisme qui entoure l'utilisation de ces artifices dissimule alors une compréhension approximative de leur incidence sur les débits. Dans un chapitre publié dans l'ouvrage collectif *Du risque à la menace*, le mathématicien Nicolas BOULEAU (2016, p. 79-107) met en garde contre les travers relatifs aux modélisations numériques en situation d'incertitude. En

¹⁶³ Nous devons ces éléments d'éclairages concernant le coefficient de Strickler à la lecture du premier chapitre du cours de Gérard DEGOUTTE (AgroParisTech) et disponible en ligne à l'adresse : DEGOUTTE GERARD, « Cours d'hydraulique, dynamique et morphologie fluviale – Cours en ligne – Agro Paris Tech », Lien : https://tice.agroparistech.fr/coursenligne/courses/COURSDHYDRAULIQUEDYN/?id_session=0 [Consulté le 19/07/17].

développant un exemple financier, il montre que les manipulations numériques renforcent le sentiment d'incompréhension en ajoutant un « second degré : on ignore qu'on ignore » (p. 91). De la même manière, en manipulant empiriquement les outils « casiers », l'expert force à la modélisation mathématique « d'objets » dont il appréhende mal l'influence véritable sur les conditions de circulation des eaux.

BOULEAU prolonge son argumentaire et indique que le perfectionnement d'une théorie ne garantit pas *a priori* que le phénomène étudié soit mieux compris (p. 91-92). Pour la modélisation des aléas d'inondation, ceci signifie que, malgré les améliorations régulières des modèles, l'expert doit utiliser des méthodes complémentaires pour consolider la représentation fournie. Sur ce point, l'enquête préconise une vigilance et le recours systématique à des relevés de terrains, d'une part pour s'assurer du bon calage du modèle, et, de l'autre, pour vérifier ses résultats. En cela, la modélisation s'inscrit dans la continuité des trois précédentes étapes de l'expertise et prolonge les interactions entre les observations du phénomène, la construction des hypothèses et la collecte de données en y introduisant une phase de vérification. Les aller-retours entre chacun de ces moments-clés permettent à l'expert d'établir un contrôle continu du profil général du fleuve et d'en représenter les conditions de débordement.

C) Une simplification objectivante

Lors de l'étape de modélisation, l'expert constitue donc une représentation simplifiée des aléas. Les modalités de cette simplification dépendent en grande partie de la sélection d'un modèle numérique particulier et de l'utilisation qui en est faite. Ainsi, bien que la construction et le fonctionnement des modèles prennent la forme de boîtes noires inaccessibles à la majorité des acteurs, parfois même en position d'expert, pour les autres, la simplification apportée est une condition *sine qua non* à la cartographie des aléas. A ce titre, la qualité d'une modélisation ne s'estime pas dans sa propension à coller à la « réalité », mais plutôt dans le fait qu'elle se conforme aux ambitions opérationnelles qui lui sont prêtées. La modélisation des aléas d'inondation du Rhône via un modèle « 1D avec casier » apparaît, en cela, suffisante de par les données qu'elle fournit et la simplification de l'écoulement qu'elle offre. La modélisation se caractérise donc comme un compromis de « réalité » entre des conditions de débordement réelles, mais difficiles à estimer, et celles proposées par un projet, négociées par la commande de l'expertise et calculées par extrapolation des données. C'est alors par le biais de la simplification que cette balance s'effectue.

La simplification, inhérente à la modélisation, conduit donc à taire certains aspects des phénomènes naturels et à en approximer d'autres. Pour les aléas d'inondation, par exemple, le

modèle est généralement pensé et choisi pour correspondre à une crue de référence-type et statique, et non à un potentiel événement maximal et pouvant présenter une variabilité dans le temps. Par cet artifice, la temporalité de la crue est gommée et cette dernière est considérée comme étant immédiate. En outre, le fonctionnement d'un modèle se justifie par la reproductibilité présumée du comportement des crues, d'un cours d'eau à l'autre, postulat relativement peu remis en question par les experts, malgré l'existence de disparités manifestes. Il convient aussi d'ajouter les éventuelles approximations et interpolations qu'effectue l'expert, dont certaines sont aussi l'œuvre d'hypothèses qui ne sont jamais vérifiées¹⁶⁴.

Le processus de simplification correspond alors à un ensemble de procédés variables, qui rendent possible la modélisation opérationnelle des phénomènes étudiés, mais dont les modalités de sélection sont généralement diluées au sein de documents synthétiques et nécessairement techniques de présentation des résultats. Par cet intermédiaire, les résultats de la modélisation sont objectivés comme représentations du phénomène naturel et présentés partiellement, indépendamment des arbitrages et choix ayant conduit à leur expression.

5) Objectiver l'aléa par la cartographie

La détermination des aléas s'achève par la projection de la modélisation sur un support cartographique. Durant l'étape de modélisation des aléas d'inondation, l'expert a obtenu des valeurs pour chaque point du plan qu'il rentre dans un système d'information géographique (SIG). La couche alors produite est traitée pour fournir des cartographies d'aléas. Celle-ci sera ensuite soumise aux commanditaires, puis potentiellement discutée avant de servir de base à l'élaboration du plan de prévention des risques. Cette section se focalise, dans un premier temps, sur les méthodes d'élaboration des cartographies d'aléas avant d'aborder leur contenu et le registre d'objectivation qu'ils emploient.

Le processus de cartographie démarre par le choix d'un fond de carte pour la projection, qui représente généralement la commune (ou dans de rares cas, un ensemble de communes) sur laquelle s'effectue l'étude¹⁶⁵. Pour autant, l'expertise porte usuellement sur un espace bien plus vaste qui coïncide, pour l'inondation, au bassin versant du cours d'eau. Ce jeu d'échelle n'est cependant pas explicité au sein de la carte des aléas dont le support s'avère être une vision

¹⁶⁴ Notamment l'hypothèse formulée pour le Rhône de l'existence d'une pente relativement constante sur de courtes distances utilisée pour estimer les vitesses.

¹⁶⁵ Ce choix de périmètre est souvent présenté comme une échelle, par défaut, servant à simplifier la démarche de concertation et de consultation à l'échelle de la seule municipalité concernée par l'élaboration des PPRN.

insulaire de la commune, issue de la base de données dite « TOPO »¹⁶⁶ de l'IGN. L'expert y figure alors différentes entrées informant sur la topographie générale et le cadastre de la commune, comme les limites parcellaires, les bâtiments, le nom des lieux-dits, les tracés des cours d'eau, les courbes de niveaux, les ouvrages hydrauliques, etc. Les agents des services de l'Etat rencontrés abondent d'ailleurs dans ce sens expliquant qu'il n'y a pas de méthode unique pour cartographier les aléas. Mais, si de prime abord ces éléments peuvent paraître anodins, nous montrerons dans la partie III qu'ils témoignent d'une certaine représentation orientée de la politique publique de gestion du risque d'inondation¹⁶⁷.

A) Les niveaux d'intensité : une ultime simplification des aléas

La modélisation numérique de la crue de référence a doté l'acteur-expert d'un couple « hauteur d'eau / vitesse » pour chaque point du périmètre étudié. Par croisement de ces deux grandeurs, il détient alors une appréciation de l'« intensité » de l'aléa d'inondation¹⁶⁸ partout à l'intérieur du bassin versant. Mais ces données chiffrées ne sont pas exploitées directement : elles sont croisées au sein d'un tableau à plusieurs entrées (tableau 4). Les valeurs cibles qui en délimitent les catégories sont les produits de discussions empiriques et de circulaires étatiques établies depuis les débuts de la politique PPR. Si leur sens physique peut paraître arbitraire, elles correspondent toutefois à des observations concrètes comme l'indique cet extrait du guide méthodologique PPRI datant de 1999 :

« La valeur de 1 mètre d'eau, exprimée une première fois dans la circulaire du Premier ministre du 2 février 1994, correspond à une valeur conventionnelle significative en matière de prévention et gestion de crise :

- Limite d'efficacité d'un batardage mis en place par un particulier ;
 - Mobilité fortement réduite d'un adulte et impossible pour un enfant ;
 - Soulèvement et déplacement des véhicules qui vont constituer des dangers et des embâcles ;
 - Difficulté d'intervention des engins terrestres des services de secours qui sont limités à 60-70 cm.
- En fonction d'enjeux spécifiques on pourra ouvrir l'éventail des hauteurs de référence. Par exemple :

- Pour les crues de plaine, on pourra chercher dans les espaces urbanisés à différencier les hauteurs supérieures à 1 m (H compris entre 1 et 2 m et H supérieur à 2 m) ;
- Pour les zones d'écoulement rapide on pourra considérer que l'aléa est le plus fort à partir d'une hauteur de 0,50 m ».

[Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, 1999, Le guide méthodologique. Plans de prévention des risques naturels (PPR). Risques d'inondation, La Documentation Française, p. 55]

¹⁶⁶ Comme l'annonce le site internet de l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN), la BD TOPO « est une description vectorielle 3D (structurée en objets) des éléments du territoire et de ses infrastructures, de précision métrique exploitable à des échelles allant du 1:2000 au 1:50000 ».

¹⁶⁷ Nous apportons davantage d'éléments à ce sujet dans la partie III. En particulier, sur le sujet de la rationalité technique déployée par les services de l'Etat, cf. l'encart n°2 p. 222.

¹⁶⁸ Les appellations entre guillemets sont celles employées par le MTE.

Vitesses (V) Hauteur (H)	0 < V < 0,2 m/s Faible (stockage)	0,2 m/s < V < 0,5 m/s Moyenne (écoulement)	V > 0,5 m/s Forte (Grand écoulement)
H < 0,50 m	Faible	Moyen	Fort
0,5 < H < 1 m	Moyen	Moyen	Fort
H > 1 m	Fort	Fort	Fort

Tableau 4 – Tableau de correspondance pour la définition de l'intensité d'un aléa d'inondation (source DDT 01) et issu du guide méthodologique PPRI (1999)

Le guide met en garde contre les imprécisions de mesures et ajoute que « dans un but de simplification, et compte tenu, du caractère essentiellement qualitatif de l'analyse, il est souhaitable de distinguer au maximum 3 niveaux d'aléa : négligeable ou faible, moyen, fort »¹⁶⁹. Le document qualifie les valeurs seuils comme des « ordres de grandeur » offrant une meilleure compréhension des crues. Toutefois, en 1999, la détermination des aléas s'effectue principalement de manière qualitative selon une méthode déterministe. Un renversement s'établit au début des années 2000, les modèles numériques et statistiques les remplacent et introduisent la notion de probabilité dans l'évaluation des aléas ; ce changement est alors radical dans la manière de définir un aléa (PROVITOLLO, 2013). Pour autant, les valeurs-limites qui constituent les 6 catégories d'intensité de l'aléa d'inondation ne sont pas modifiées. L'évaluation de l'intensité s'opère donc à partir de valeurs indicatives, avant tout pensées pour être des ordres de grandeurs arbitraires.

En conséquence, l'intensité dispose de trois états distincts : « faible », « moyenne » ou « fort » et, en fonction des cas d'étude, ces possibilités sont parfois réduites à deux. En particulier, pour certaines portions du Rhône, les vitesses de crue sont lentes et seules les hauteurs d'eau sont utilisées pour définir l'intensité de l'aléa : au-dessus d'un mètre, l'aléa est considéré « fort », en dessous, il est « moyen ». La doctrine Rhône ajoute pour la modélisation des aléas une troisième valeur, « exceptionnel », qui caractérise l'étendue d'une crue de période de retour millénaire.

Cette opération de croisement vise à simplifier davantage la caractérisation de l'aléa en rassemblant derrière une même valeur indicative, deux grandeurs physiques. Réciproquement, à un niveau d'intensité donné correspond une infinité de combinaisons « hauteur d'eau/vitesse ». La topologie et la vitesse d'écoulement des eaux étant des grandeurs continues, ce croisement permet à l'expert de dégager des groupements de points adjacents partageant la même valeur d'intensité. Cette simplification permet la projection des données résultantes de

¹⁶⁹ MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, 1999, *Le guide méthodologique. Plans de prévention des risques naturels (PPR). Risques d'inondation*, La Documentation Française, p. 53.

l'étape de modélisation. Une fois projetés sur le fond cartographique, les points voisins se traduisent par des aplats d'intensité égale.

B) Des modalités de représentation des aléas diversifiés mais limitées

Via un logiciel de SIG et en compilant l'ensemble des regroupements d'iso-intensité l'expert construit donc une couche sur laquelle sont affichés les différents niveaux d'aléas. Trois extraits de cartes d'aléas sont présentés dans les figures 8, 9, 10 et apportent une illustration des modalités de représentation des aléas. Il s'agit dans les trois cas de cartes définitives ayant fait l'objet de discussions, de modifications par les services de l'Etat (DDT 01) et d'une validation finale par le préfet.

Avant toute analyse, il convient de préciser que les éléments légendés sur la carte en tant qu'aléas sont en fait une simplification de ces derniers par projection de leur intensité. L'entrée « aléa fort » désigne en fait « aléa d'intensité forte ». Pour leur part, les trois cartes d'aléas sont relativement récentes – la plus ancienne a été approuvée en 2013 (figure 8) et la plus récente en 2016 (figure 10) – et elles ont été réalisées conjointement entre les services de l'Etat dans l'Ain et un (ou plusieurs) bureau(x) d'études. Ces derniers ont officié en tant qu'experts pour modéliser les aléas avant de proposer pour chacun d'eux une couche géoréférencée détaillant les niveaux d'intensité. Les similitudes dans la production de ce document justifient leur comparaison.

Aux indications topographiques communales, s'ajoutent les points kilométriques (PK), les cotes de référence du fleuve Rhône pour les crues de référence et exceptionnelles, ainsi que les ouvrages de rétention, les digues et les torrents dont l'existence joue sur le comportement des crues. Ces entrées fournissent alors des éléments de contexte pour une meilleure compréhension globale des phénomènes physiques. Les services de l'Etat en charge rassemblent ensuite au sein d'un même document cartographique tous les aléas dit « naturels » répertoriés et dont les niveaux d'intensité ont pu être déterminés.

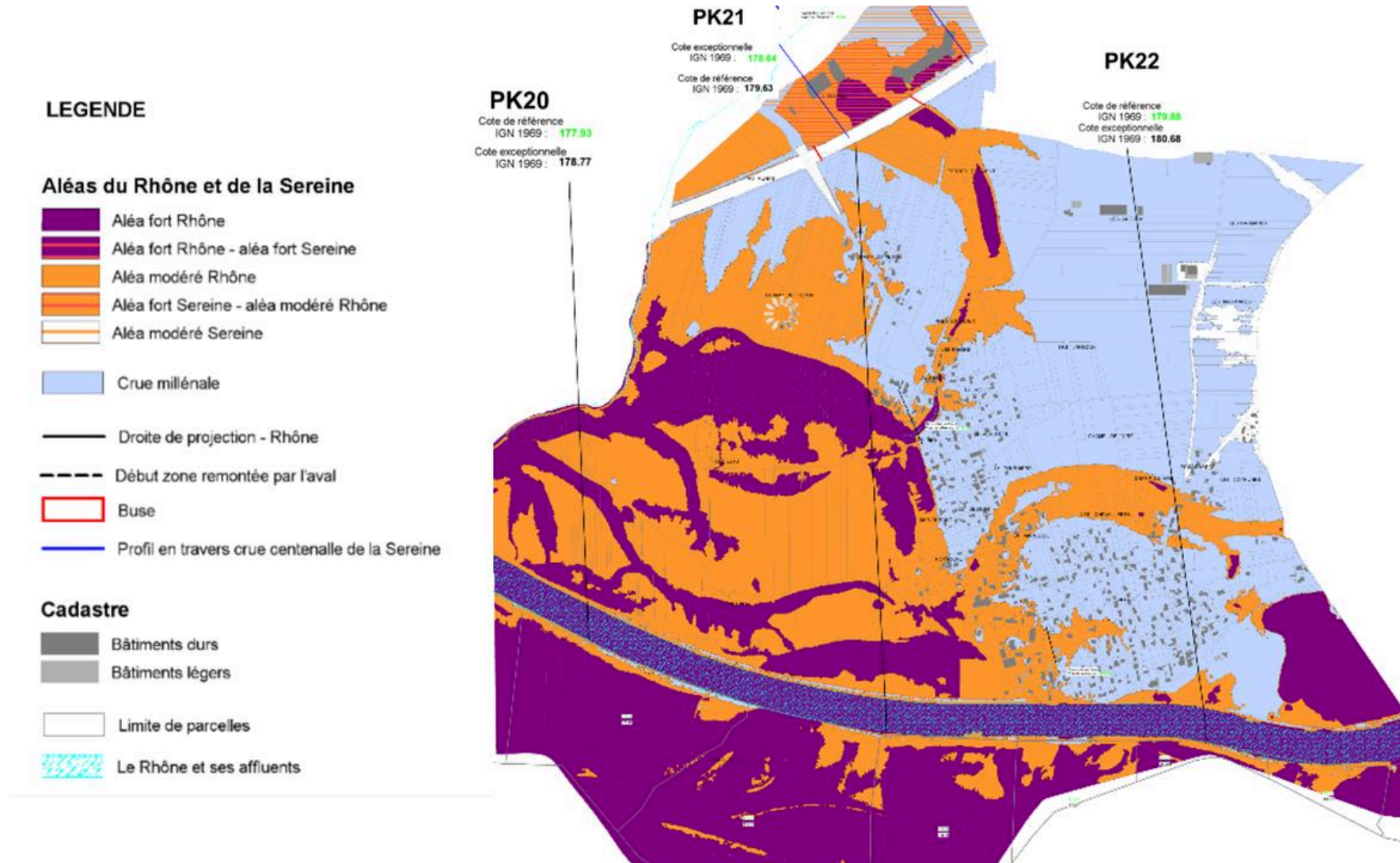


Figure 8 – Captures et montage présentant la carte des aléas de la commune de Thil (01120). Certaines indications ont été remaniées afin de rendre lisible la figure (source : DDT 01)

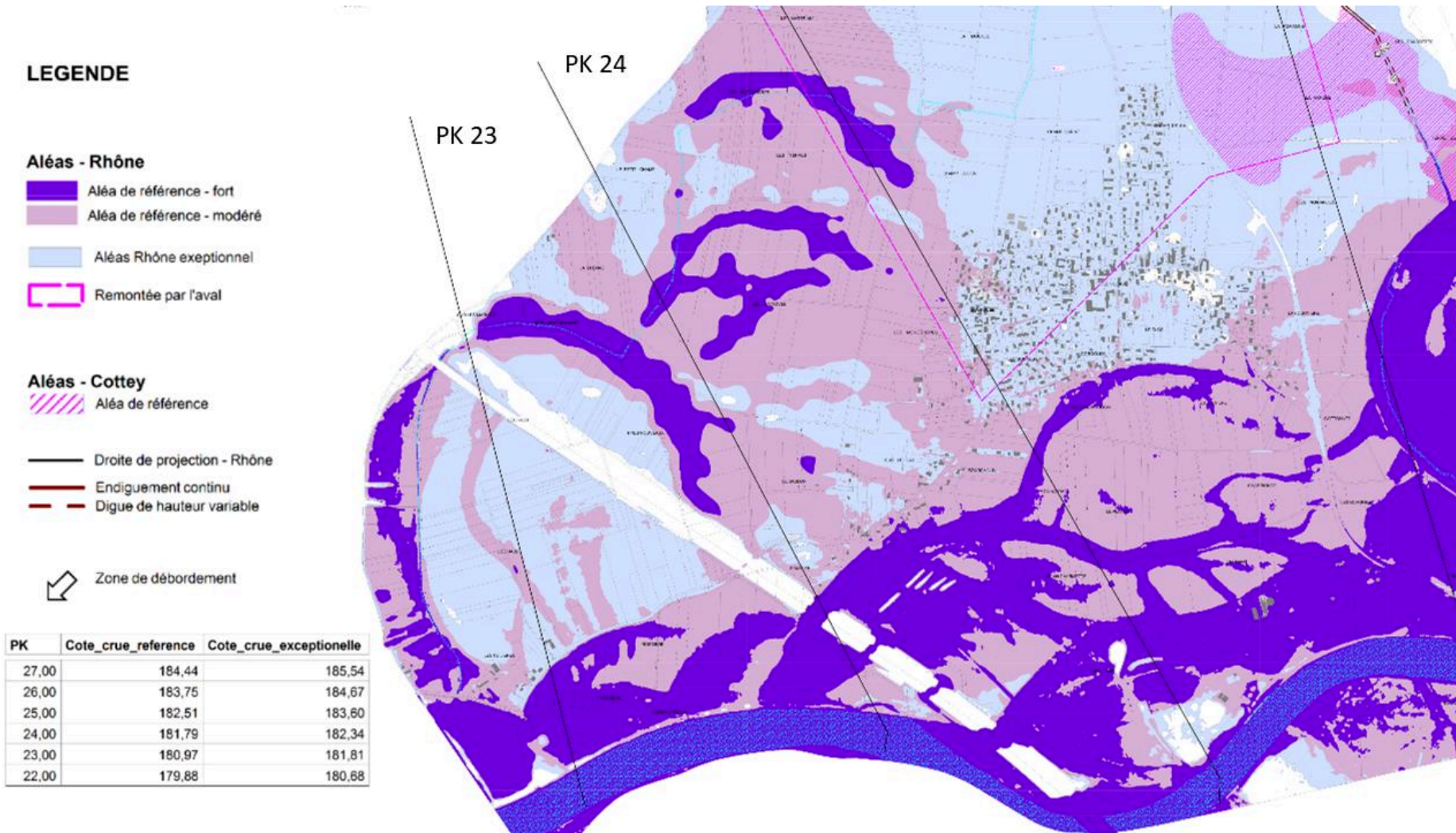


Figure 9 – Captures et montage présentant la carte des aléas de la commune de Niévroz (01120). Certaines indications ont été remaniées afin de rendre lisible la figure (source : DDT 01)

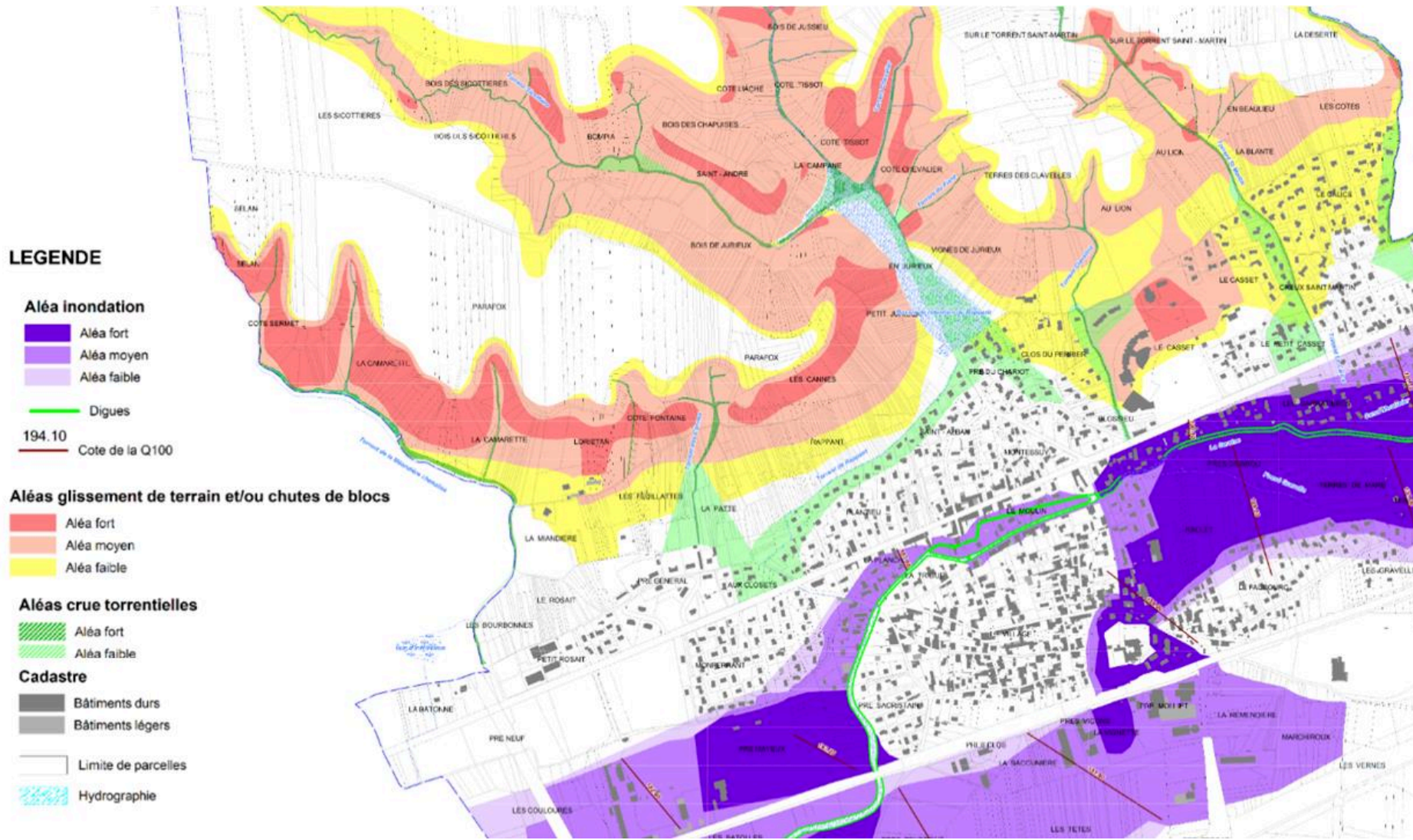


Figure 10 – Captures et montage présentant la carte des aléas de la commune de La Boisse (01120). Certaines indications ont été remaniées afin de rendre lisible la figure (source : DDT 01)

Sur les trois cartes, un même « aléa » ne dispose *a priori* pas d'une unique manière d'être figuré. D'abord, ceci s'explique par le choix de la palette de couleurs comme le montrent les figures 8 et 9. Le premier plan utilise des couleurs composites pour représenter chacun des niveaux d'intensité de l'aléa d'inondation du Rhône : l'orange pour l'aléa « moyen », le violet foncé pour l'aléa « fort » et le bleu clair pour l'aléa « exceptionnel ». En colorimétrie, ces trois teintes forment une triade, c'est-à-dire une combinaison de couleurs équidistantes sur le cercle chromatique dont l'utilisation permet de distinguer clairement chacune des surfaces¹⁷⁰. L'utilisation de couleurs éloignées laisse alors penser à des entrées indépendantes. A l'inverse, la carte des aléas de Niévroz fait usage d'un dégradé partiel de violet pour représenter les aléas « forts » et « moyens ». La couleur bleu clair relative à l'aléa exceptionnel peut néanmoins induire en erreur : alors que la proximité chromatique des trois couleurs (violet foncé, mauve, bleu clair) suggère une certaine continuité de l'intensité, la dernière ne désigne, en fait, pas la même entrée. Elle correspond à une modélisation réalisée à partir d'une hypothèse millénale et constitue donc un élément à part, comme en témoignent les intitulés dans les légendes. La technique du dégradé de couleurs est reprise pour la représentation des aléas naturels de la commune de La Boisse (figure 10), mais la palette de couleur varie, quant à elle, en fonction du phénomène.

La réciproque de ce premier point est aussi vérifiée : à une même *forme* d'aléa peut correspondre plusieurs figurés. C'est le cas sur les deux premières cartes où la représentation de l'intensité des aléas d'inondation de la Sereine et du Cottey sont toutes deux figurées par des hachures, respectivement horizontales et obliques. Cette technique de représentation permet usuellement de faire apparaître des nuances, mais facilite ici à la superposition de plusieurs couches. Sur la troisième carte des aléas (figure 10), les aléas de crues torrentielles écrasent ceux de glissement de terrain, sans toutefois que ce chevauchement ne soit rendu visible. Le format « plan » rend, à ce titre, difficile la représentation de plusieurs entrées en un même point : l'acteur en charge de la cartographie établit donc un choix graphique afin de prioriser l'une ou l'autre des entrées.

¹⁷⁰ Interrogés sur le choix de ces couleurs, les agents en charge de la DDT de l'Ain restent évasifs. Une autre triade utilisée pour représenter les aléas correspond aux couleurs : rouge, vert et bleu. Notamment utilisées pour les cartes d'aléas réalisées au début des années 2000 et principalement par les agents de direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), cet assemblage de couleur est progressivement remplacé par l'utilisation de dégradés au sein de documents plus récents.

C) Un outil simplificateur qui camoufle plusieurs degrés d'incertitude

La mise en carte des aléas – ou plutôt celle de leur intensité – poursuit donc la simplification générale mise en avant au travers de chacune des étapes de l'expertise. Elle s'observe, par exemple, dans la représentation des aléas d'inondation du Rhône (fig. 8 et 9) : seules les hauteurs d'eau sont mobilisées pour déterminer des niveaux d'intensité. En cela, la modélisation des aléas se rapproche d'une carte topographique de la commune. Cet artifice de représentation est justifié par les vitesses relativement lentes du Rhône au sein des documents de présentation du PPRI¹⁷¹. Ces deux niveaux sont d'ailleurs conservés, par homogénéité, pour représenter graphiquement les aléas de la Sereine, au lieu de mobiliser les trois proposés par le tableau indicatif (tableau 4). Pour leur part, les aléas d'inondation du Cottey sont rassemblés sous l'appellation « aléa de référence » sans davantage d'informations : ils ne disposent que d'une seule « intensité ».

La cartographie des aléas ne s'effectue donc pas *a priori* selon des règles unifiées qu'il serait possible de répliquer d'un document à l'autre. A l'inverse, chaque carte dispose de modalités de représentations et de projection qui lui sont propres et qui visent à la synthèse de tous les phénomènes physiques cartographiables, indépendamment de leur expression. Pour cela, le niveau déterminé par les tableaux de correspondance dépasse les problèmes liés à l'expression dimensionnelle des aléas : il permet mécaniquement la projection sur un même support de l'ensemble des aléas dans une unité adimensionnelle et commune. La figure 10 en propose une illustration : bien que les phénomènes physiques soient multiples (glissement de terrain, inondation, crue torrentielle), chacun est représenté sur la carte selon les mêmes principes et techniques graphiques (dégradé par rapport à l'intensité). La simplification portée sur la dimension « intensité » est alors la clé d'une représentation commune de toutes les formes d'aléas, bien qu'elle dissimule, elle-même, une simplification dont nous avons déjà pointé l'existence.

En conséquence, contrairement à la définition que nous avons introduite pour la notion en début de chapitre, la cartographie des aléas ne fournit pas une représentation physico-mathématique d'un phénomène potentiel, mais correspond plutôt à une appréciation générale de l'intensité avec laquelle celui-ci s'exprime sur un espace donné. Les nombreuses

¹⁷¹ Voir : DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'AIN, 2013, *Rapport de présentation. Plan de prévention des risques d'inondations. Crues du Rhône et de la Sereine. Commune de Thil – Rapport de présentation*, 25 p. ou DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'AIN, 2015, *Rapport de présentation. Plan de prévention des risques. Inondations du Rhône et du Cottey. Commune de Niévroz – Rapport de présentation*, 24 p.

simplifications que contient cette représentation – des premières observations du phénomène, à sa mise en carte, en passant par les étapes de compilation, de production de données et de modélisation – participent à amoindrir son caractère supposément objectif. Les bricolages et tâtonnements de l’expert au cours du processus sont autant de manipulations au travers desquelles se cumulent plusieurs strates d’incertitudes.

Tout au long du processus, l’incertitude se renforce : elle provient alors de l’utilisation des instruments de mesure, de la manipulation de données et d’informations incomplètes ou dont la production interroge, du choix de modèles numériques à mettre en œuvre, des outils disponibles et de leur fidélité, du contenu scientifique qu’ils renferment, des projections cartographiques, etc.

Objectiver l’incertitude, objectiver les aléas

L’analyse conduite dans ce chapitre offre une caractérisation de l’incertitude qui entoure les situations d’expertise. Un premier volet de l’incertitude apparaît intrinsèque aux disciplines scientifiques utilisées par l’expert – voire à la production scientifico-technique de manière générale. Elle correspond à la dialectique continuelle entre un modèle, les observations et la tenue d’expériences, qui visent par définition une simplification de l’objet. Le géophysicien Henry N. POLLACK (2003, p. 106) pointe ces aller-retours incessants, qui malgré une potentielle réduction de l’incertitude, *via*, par exemple, des outils probabilistes, ne la supprime jamais totalement : « *There is a continuous interaction between models and observations, with each undergoing adjustment in the face of the other. New observations lead to revision of concept, and a new concept, in turn, suggests new experiments or observations to be made that will again put the concept to a test. It is the iterative back-and-forth interplay that generally improves understanding of a system, and which under some circumstances can reduce the uncertainty associated with system behavior* ». En plus d’être inhérente aux mécanismes qui régulent la production scientifique, l’incertitude provient directement des objets qu’elle étudie. POLLACK en propose une illustration par l’intermédiaire d’un hypothétique écosystème pour lequel deux écologues proposeraient des caractérisations différentes : il situe cette dissonance dans la supposée « complexité » qui le compose. Ces éléments préliminaires justifient en partie la présence d’incertitude au cours de l’expertise, d’une part en raison des pratiques disciplinaires qu’emprunte l’expert et, de l’autre, au regard des phénomènes physiques et imprévisibles dont la caractérisation est l’enjeu principal de l’expertise.

L’incertitude transite donc au sein de chacune des étapes de l’expertise. Tout d’abord, elle peut être relative à la phase d’observation, lors de laquelle l’expert est rarement apte à saisir

le phénomène physique dans son intégralité. Il fait des hypothèses sur la nature et le déplacement d'un monceau de terrain, il suppose d'un profil bathymétrique d'un fleuve, il estime le temps restant avant le décrochement d'une masse rocheuse, etc. De manière prudente et au regard de son expérience, mais surtout des compétences scientifico-techniques qui le légitiment en tant qu'expert, il décrit un comportement plausible du phénomène physique. Ce niveau d'incertitude repose sur l'impossibilité *a priori* d'observer ou d'avoir accès à certains aspects de ce dernier. Vu avec les outils de la sociologie de la traduction, ceci reviendrait à une rétention d'informations de l'acteur non-humain étudié ; l'expert lui associe en parallèle une série d'inscriptions non nécessairement fondée scientifiquement afin de faire avancer la controverse.

Toutefois l'économiste Claude HENRY (2013), en analysant l'incertitude scientifique remarque qu'une partie de celle-ci fait généralement consensus ; par analogie aux modèles climatiques qu'il prend pour illustration, il considère qu'il existe « un noyau de commun de résultats qui constituent une base fiable sur laquelle fonder des politiques climatiques » (p. 592). Ceci permet de rappeler le rôle avant tout décisionnel donné à l'expertise. La première forme d'incertitude mentionnée se dilue alors dans les discussions entre experts, mais aussi avec le commanditaire et les autres acteurs en présence pour devenir une incertitude partielle, c'est-à-dire résultant d'un commun accord entre les parties prenantes. En fonction des enjeux associés à l'expertise, l'incertitude peut être transformée en principe de précaution (CHEVASSUS-AU-LOUIS, 2007 ; BOURG, SCHLEGEL, 2001) par les acteurs en position de décision : en l'absence de certitudes ou de consensus scientifiquement établis, ces derniers tentent alors de mettre en œuvre des mesures pour prévenir au mieux le risque associé.

En outre, les cas d'étude n°2 et n°4 du précédent chapitre exposent l'apparition d'une seconde dimension à l'incertitude, cette fois, propre à l'agencement des acteurs. Intitulée empiriquement « incertitude intrinsèque au réseau d'acteurs », elle correspond à des questionnements transversaux sur le bien-fondé de l'expertise ou sur les compétences prétendues des acteurs en position de traduction. Cette incertitude provient donc des rapports de forces et tensions qui s'exercent entre acteurs et dont la résolution passe généralement par la multiplication des expertises au titre des principes liés à l'idéal de l'expertise procédurale (contradictoire, transparence, indépendance). Tout se passe en apparence comme si la confrontation des expertises – ou à *minima* la possibilité d'échanges – œuvrait à réduire l'incertitude en proposant une version stabilisée et consensuelle des éléments qui font défaut.

Mais cette assertion s'avère fautive : plutôt que d'être diminuée, l'incertitude est dissimulée sous des traductions et sous d'autres artifices techniques qui rendent cependant intelligible le phénomène physique au cœur de l'attention. Le mécanisme de simplification est le plus communément utilisé : son intérêt réside principalement dans le fait d'ôter la complexité du phénomène physique, tout en le faisant coller à des modèles et des représentations, par ailleurs considérées valides (à l'intérieur de modèles mathématiques, par exemple, par un cadre réglementaire de gestion ou encore par analogie avec un cas similaire à celui étudié). Véritable leitmotiv de la détermination des aléas, il peut être vu avec les outils de la sociologie de la traduction comme une autre condition *sine qua non* à l'enrôlement des acteurs. La réduction opérée concerne aussi bien le fond – définition liminaire en tant que croisement de deux grandeurs, manipulations des données disponibles et produites pour qu'elles obéissent à une bonne distribution, approximations établies à chacune des étapes – que la forme – modélisation numérique vis des modèles préétablis, discrétisation de cas particuliers, assimilation à un niveau d'intensité, etc. – attribués à la notion d'aléa.

Le traitement de l'incertitude va donc dans le sens de la réification des conditions de détermination des aléas. Enfin, l'objectivation des aléas passe aussi par la cartographie, dont nous avons étudié les modalités de projections et les éléments sémiotiques utilisés pour sa production. Point d'orgue du processus d'intéressement, il reste toutefois à se concentrer sur son rôle dans la détermination des aléas et de manière plus générale dans celle de la notion de risque. Si sa validation fait l'objet de discussions et négociations entre acteurs qui s'opèrent à la fin de la phase de détermination des aléas, nous faisons le choix de présenter les tenants et aboutissants de ces discussions dans la prochaine partie afin de ne pas détacher l'outil « carte des aléas » des autres cartographies produites pour la définition de *ce qui fait risque*.

Conclusion : le régime d'objectivation scientifico-technique des risques

L'analyse du rôle de l'expert et de sa légitimité à conduire une expertise, ainsi que la déconstruction de cette dernière fournissent des éclairages quant aux procédés à l'œuvre dans la détermination des aléas. L'expert profite d'une position, qui bien que non réglée par avance, porte la garantie du commanditaire de l'expertise : ainsi, il intervient auprès de l'ensemble des acteurs en présence afin de proposer une représentation des aléas. Les traductions qu'il met en œuvre en compagnie des autres traducteurs en présence constituent un énoncé scientifico-technique dont la technicité est assurée à plus d'un titre. L'intéressement proposé par la sociologie de la traduction est, en cela, l'une des clés d'entrée pour sa légitimation dans l'entreprise de détermination des aléas. Celle-ci s'opère en plusieurs étapes, dont la plupart fait usage de simplifications et participent à dissimuler l'incertitude, d'une part, pour réduire la complexité supposée des phénomènes, et de l'autre, pour le rendre plus intelligible par les autres membres du réseau. Tout au long du processus, l'expert manipule des objets dont il essaye de fixer des inscriptions, il procède à des approximations, il compose avec des instruments techniques ainsi que scientifiques, etc. Bien que l'expert dispose d'un effet d'autorité, lié à la commande, à son bagage scientifico-technique ou, de manière plus large, à son inscription dans une pratique disciplinaire, l'expertise ressemble dans les faits à un « jeu de construction » dont l'analyse fine montre le caractère éminemment empirique et incertain de la notion d'aléa. Cependant, malgré ces éléments, les acteurs gestionnaires considèrent généralement l'aléa comme une représentation objective. Un agent de la DREAL insiste d'ailleurs sur ce point, tout en entendant les conventions mises en œuvre pour les définir :

« L'aléa n'est pas subjectif... Enfin, il y a des critères qui ont été choisis, pour lesquels, là, effectivement, il y a une certaine subjectivité, mais à partir des moments où ces critères sont choisis, le reste est fait de manière totalement objective. Vous parlez de négociation tout à l'heure, il n'y a pas de négociation possible sur l'aléa. L'aléa est comme ça même si après, il y a la marge des biais liés aux modèles utilisés par exemple. Donc en théorie, non. Une fois que les critères ont été définis, l'aléa est comme ça et ça ne change pas... »

[Chargé de mission au pôle Plan Rhône, DREAL AuRA]

Les clés de l'objectivation des aléas sont en partie détenues par les acteurs-experts dont l'expertise introduit un ensemble d'artifices techniques et de traductions simplificateurs tout en les faisant passer pour objectifs. En cela, la détermination des aléas prend la forme d'un régime d'objectivation pour la notion d'aléa, notamment via son fonctionnement procédural et supposément indépendant des rapports de force en présence. En partant du phénomène physique pour lequel il existe *a priori* un nombre indéterminé de représentations – soit portées localement par certains acteurs, soit davantage répandues, par exemple, par une pression médiatique – l'acteur-expert effectue une traduction initiale qui transforme donc le « phénomène physique

dans son état primordial » en un construit scientifico-technique dont l'identification même est paramétrée par le mandat de l'expertise. Ainsi, un phénomène de débordement récurrent des eaux est transformé en crue, qu'il s'agira ensuite d'étudier, de qualifier, puis de circonscrire à une enveloppe physique maximale. Cette première inscription constitue alors la première étape du processus d'objectivation.

Cette démarche se poursuit au travers d'une succession de traductions effectuées par l'expert auprès des autres parties prenantes. Les transformations sous-jacentes du phénomène physique sont alors facilitées par la disposition particulière des acteurs organisés en réseau : les traductions itératives et toujours plus simplificatrices conduites durant l'expertise permettent d'imposer *in fine* une identité au phénomène physique. En cela, la répartition des acteurs au sein de ce réseau, et les différents principes qui sous-tendent et autorisent la pratique de l'expertise sont autant d'inscriptions initiales qui servent le remodelage continu du phénomène physique pour aboutir, en fin de processus, sur une cartographie des aléas.

Celle-ci constitue donc un produit scientifico-technique dont la simplification a été raffinée afin qu'il puisse être projeté sur un plan en deux dimensions sous la forme de « niveaux d'aléa ». Du « phénomène physique dans son état primordial », il ne reste en sortie d'expertise plus qu'une enveloppe spatiale dont l'assise est, la plupart du temps, communale. Le produit cartographique se veut alors épuré de toutes représentations et de toutes relations à la société riveraine du phénomène physique, puisque l'expertise les a simplifiées. Seules restent les spatialités et les temporalités relatives au phénomène physique dont la caractérisation donne des cartes d'aléas produites en iso-intensité. Ce faisant, l'expertise conduit donc à une réification des « aléas ».

Ainsi, l'ensemble constitue bien un régime d'objectivation s'articulant autour de la mission générale de détermination de l'aléa, qui sert, ensuite, de point de départ à la définition de ce qui fait risque, dans le cadre d'instances dédiées à l'élaboration des documents d'urbanismes.

PARTIE III –

LES ARRANGEMENTS (AUTOUR) DE *CE QUI FAIT RISQUE*

– LE REGIME D’OBJECTIVATION OPERATIONNEL

Partie III – Les arrangements (autour) de *ce qui fait risque* – Le régime d’objectivation opérationnel

« Prévenir les risques, c’est préserver l’avenir, en agissant pour réduire le plus possible les conséquences dommageables lors des événements futurs : protéger en priorité les vies humaines, limiter les dégâts aux biens et les perturbations aux activités sociales et économiques. La prévention doit combiner des actions de réduction de l’aléa (phénomène physique) et de réduction de la vulnérabilité (enjeux exposés à l’aléa), de préparation et de gestion de la crise. Le plan de prévention des risques (PPR), dispositif de prévention réglementaire porté par l’Etat, prend place dans la démarche générale de prévention ».

[Exergue de la plupart des dossiers PPRN du département de l’Ain]

« Aucune carte n’est exempte d’une dimension contextuelle qui implique un jeu de significations dépassant les frontières d’une carte isolée. On a observé que, dans le texte, les frontières qui enferment l’œuvre se dissolvent : le texte renvoie toujours à d’autres textes et s’ouvre sur un espace de contextualité. Pour lire la carte, nous devons d’abord démanteler le cadre que le cartographe a placé autour d’elle ».

[B. HARLEY, 1995, *Le pouvoir des cartes*, p.76]

« Entre ce que je pense, ce que je veux dire, ce que je crois dire, ce que je dis, ce que vous voulez entendre, ce que vous entendez, ce que vous croyez en comprendre, ce que vous voulez comprendre, et ce que vous comprenez, il y a au moins neuf possibilités de ne pas se comprendre ».

[« Innerview » de Bernard WERBER réalisée par le journaliste E. SERVAN SCHREIBER disponible sur le site www.bernardwerber.com]

Le plan de prévention des risques (PPR) constitue l’un des principaux documents d’aménagement dans la prévention des risques en France. Son élaboration est dévolue aux services de l’Etat en département qui œuvrent aussi à diverses autres missions aussi bien liées à l’aménagement qu’à l’information préventive. Le cadre particulier de concertation qu’introduit la loi BACHELOT de 2003 (BONNAUD, MARTINAIS, 2008) modifie foncièrement la manière dont s’effectuent les échanges autour de ces documents, ouvrant la démarche à un vaste nombre d’acteurs (ANNEXE XIII). L’ensemble des documents qui permettent la consolidation du PPR font alors l’œuvre de différents temps de présentation, d’échanges, d’aller-retours entre les services de l’Etat en charge et les collectivités, puis sont à nouveau l’objet de discussions lors de la phase de consultation. Lorsqu’elle s’intéresse aux discussions qui entourent l’élaboration des PPR, la littérature scientifique attribue usuellement ces échanges à des négociations (MARTINAIS, 2010B ; GRALEPOIS, 2011 ; 2012 ; MOULIN, DEROUBAIX, HUBERT, 2014 ; FRERE, ZWARTEROOK, 2016 ; FRERE *et alii.*, 2017), terme qui traduit bien la démarche processuelle qui s’opère. Pour autant, tous les chercheurs n’interprètent pas la prise de décision de la même manière. Le terme de « négociation » est employé indifféremment pour faire référence à au moins trois modes d’interprétation des échanges autour *de ce qui fait risque* (GILBERT, 2003B).

Le premier mode revient à qualifier la décision comme un arbitrage effectué par les « autorités publiques », c'est-à-dire l'ensemble des acteurs réglementairement dotés de compétences liées à la gestion des risques ou à la sécurité civile. C'est, par exemple, le cas des services de l'Etat, des collectivités territoriales ou encore de certains gestionnaires d'infrastructures ou d'installations industrielles se trouvant dans le périmètre où survient un phénomène physique potentiel. Le mode trouve son origine dans une césure nette entre les risques dits « objectifs », car relevant d'expertises scientifico-techniques, et ceux issus des représentations qu'en a le public¹⁷². Le dialogue a pour but de concilier, puis de hiérarchiser la protection vis-à-vis de phénomènes potentiels avec les intérêts économiques et sociaux locaux, théoriquement au cœur des réclamations du public. Pour ce premier mode, les acteurs gestionnaires arbitrent donc entre des conceptions du risque provenant du public et donc supposément subjectives, et celles issues d'expertises, dont l'objectivité n'est *a priori* que rarement questionnée.

Le deuxième mode d'interprétation de l'accord se rapproche du précédent, notamment dans l'existence d'une séparation marquée entre les autorités publiques, d'un côté et les acteurs dépourvus de compétences réglementaires de l'autre, même si dans les faits, cette seconde catégorie s'avère bien plus hétérogène¹⁷³. En effet, elle se compose de l'ensemble des acteurs riverains, individuels ou réunis en collectifs, des acteurs économiques, à l'origine ou non des phénomènes physiques réglementés, des acteurs médiatiques ou bien encore de ceux dont la participation aux discussions est motivée par des préoccupations environnementales. Ce mode de désignation se focalise principalement sur la confrontation entre les autorités publiques et des regroupements qui leur font face. Il trouve alors sa source dans l'insatisfaction de l'un des collectifs d'acteurs par rapport à l'orientation que les autorités publiques choisissent de donner aux débats et il se règle généralement sous la forme de controverses, plus ou moins graves et médiatisées. Si pour illustrer ce mode de désignation, GILBERT mentionne principalement les contestations provenant de la « société civile », dont l'action accélère souvent, voire force la

¹⁷² Dans le texte, Claude GILBERT associe principalement le terme « public » à la « population et à l'opinion publique » (2003B p. 57), qu'il met en opposition aux acteurs dépositaires de compétences régaliennes dans la prévention et la gestion des risques. Ainsi, son utilisation peut s'étendre pour désigner les structures associatives et médiatiques prenant part à la démarche, ainsi que dans une moindre mesure les acteurs économiques et industriels qui disposent toutefois d'une expertise technique et juridique qu'ils ne manquent pas de faire valoir.

¹⁷³ En 2003, lorsque Claude GILBERT rédige son article « La fabrique des risques » (2003B), la loi BACHELOT n'a pas encore été mise en œuvre et il ne dispose par conséquent pas de la littérature abondante postérieure à cette date. Ainsi, quand il évoque une dichotomie, il la situe au milieu des acteurs institutionnels et de la « société civile », qu'il définit, elle-même, de manière négative comme « entité et [...] acteurs considérés comme situés hors du champ institutionnel, hors du secteur économique aussi » (2003B p. 61). Comme nous l'expliquons dans le corps du texte, nous proposons d'élargir cette distinction en ajoutant d'autres groupes d'acteurs invités à prendre part aux confrontations.

mise sur agenda des problèmes soulevés, les sollicitations provenant d'autres participants permettent, elles-aussi, de précipiter la prise de décision¹⁷⁴.

Pour ce deuxième mode de désignation, ce sont donc les acteurs *a priori* dépourvus de compétences réglementaires qui déclenchent des alertes et se chargent de la remontée de problèmes : ils ne sont donc plus uniquement en position de donner leur avis, mais se chargent aussi de « révéler les dommages subis, [de] rendre crédibles les alertes, à souligner la responsabilité des autorités publiques, des experts, à organiser la dénonciation, etc. » (GILBERT, 2003B, p. 66). En retour, les gestionnaires contre-argumentent, tâchent de faire valoir d'autres contraintes ou, à l'inverse, abondent dans leur sens. Pour les tenants de ce mode de désignation, « le processus de sélection et de hiérarchisation des risques et des menaces est donc largement rapporté à des espaces publics de débats et de controverses, aux logiques donc qui président à leur fonctionnement » (*Ibid.*).

Pour le troisième mode d'interprétation, l'identification de *ce qui fait risque* résulte d'une coproduction à laquelle contribue l'ensemble des participants. La démarcation entre les autorités publiques, d'un côté, et les acteurs qui ne disposent pas de compétences réglementaires, de l'autre, n'apparaît pas structurante dans la démarche. Au contraire, les particularités, les préoccupations et les ressources de chacun constituent le cœur des échanges. Les parties prenantes sont alors considérées comme disposant d'« équipements », terme générique proposé par GILBERT (2003B, GILBERT, BOURDEAUX, 1997) pour désigner l'ensemble des « outils, des ressources (notamment cognitives) que les acteurs mobilisent, mettent en œuvre [...] aussi bien ceux propres à l'analyse objective des risques [...] que ceux propres à l'analyse subjective des risques » (2003B, p. 67). Ces équipements prennent une variété de formes et dépendent des catégories d'appartenance de leur détenteur. Par leur mobilisation, ils font évoluer les jeux d'acteurs et tendent à orienter les arbitrages dans le sens de la résolution des sujets identifiés comme prioritaires.

¹⁷⁴ C'est, par exemple, ce que met en évidence une équipe pluridisciplinaire d'universitaires dunkerquois (FRERE et alii., 2017) au travers du cas de l'usine Kernéos à Grande-Synthe (59). Kernéos voisine une installation classée Seveso seuil-haut, dont les études de dangers préalables à la concertation laissent présager l'identification d'aléas forts sur les parcelles adjacentes. Ainsi, une quelconque extension du site de Kernéos semble de prime abord interdite. Or, un permis de construire se retrouve validé par accord tacite entre la DDTM et la mairie et, dans les mois qui suivent, une nouvelle unité de production est construite. Elle constitue alors une situation d'irrégularité que le CLIC doit tâcher de résoudre, tout en ne nuisant pas à l'activité industrielle de l'usine. Les contestations des élus locaux provoqués par ces circonstances sont à l'origine de deux évolutions notables : d'abord, sous l'impulsion de ces acteurs, une note nationale sur « le traitement des activités économiques » est rédigée avec pour objectif de repenser en profondeur la participation des installations non-Seveso aux CLIC – question qui jusqu'alors restait un impensé de la démarche PPRT –, et l'intégration des représentants industriels non-Seveso au sein du CLIC dunkerquois, parmi lesquels Kernéos trouve une place.

Préambule : Les arrangements au cœur des échanges

Le troisième mode d'interprétation des arbitrages invite donc à mettre en parallèle les enjeux portés par l'ensemble des acteurs avec l'évolution globale des arbitrages et la prise de décision qui en découle. Il se rapproche donc des postures qu'adoptent un certain nombre de travaux en géographie ou en sociologie dont l'ambition est de déconstruire les modalités de production des risques : pour ceux-ci, les « risques » résultent donc des jeux d'acteurs (COANUS, DUCHENE, MARTINAIS, 1999A ; 2004). Par extension, il s'agit du mode que nous privilégions.

Au terme des discussions se stabilise, en effet, un accord entre les participants à propos de la nature du phénomène physique, de sa cinétique, de la délimitation physique de sa potentielle résolution, des aménagements à mettre en œuvre en prévision, des zones à protéger ainsi que celles sur lesquelles un contrôle d'urbanisme est nécessaire, etc. Mais, à ces considérations portées principalement par les acteurs dépositaires de compétences réglementaires, s'ajoute un second volet de préoccupations, cette fois énoncées en termes de sécurité, de santé, d'emploi, de participation, de développement économique, d'environnement, etc. Par l'utilisation de ce mode d'explication, il devient possible de suivre les modifications successives produites par la mobilisation de tel ou de tel « équipement » et, ce faisant, de comprendre la mise au premier plan d'enjeux spécifiques. Au gré des discussions et de l'émergence de nouveaux questionnements se forme progressivement un certain contenu de *ce qui fait risque*, avant que celui-ci ne soit validé par les parties prenantes, puis cristallisé au sein des plans de prévention des risques et autres cartographies.

Expliquer l'émergence de nouveaux sujets

Dans le cadre de la discussion qui entoure l'élaboration d'un PPR, ceci revient à considérer que la définition de *ce qui fait risque* est principalement indexée à l'agencement et aux pratiques de l'ensemble des acteurs conviés à sa définition, aussi bien ceux occupant des positions de gestionnaire, que ceux issus d'autres groupes. Chacun, saisi individuellement ou en interaction avec les autres, produit une certaine représentation des « risques » qu'il peut ensuite faire valoir lors des échanges. A titre d'exemple, pour les riverains, « la question du risque ne se pose [...] presque jamais "en soi", mais toujours en référence à une histoire, un contexte et un environnement social, industriel ou naturel » (COANUS, DUCHENE, MARTINAIS, 2004, p. 21). De même, pour les exploitants industriels, « la sécurité est un impératif parmi d'autres : la continuité des activités, leur rentabilité, la poursuite de l'innovation, le développement économique, etc. » (GILBERT, 2003A).

Au fil des échanges, *ce qui fait risque* se constitue alors d'éléments hétéroclites progressivement stabilisés. L'énoncé d'une préoccupation, l'avancée d'une expertise ou encore le recours à un argumentaire en faveur d'un aspect particulier ajustent la définition du « problème » et favorisent son appropriation par l'ensemble du système d'acteurs en présence (GILBERT, CAILLE, LEMIEUX, 1998). *Ce qui fait risque* est donc un mélange composite, dont la constitution n'est *a priori* pas prédéterminée, mais résulte plutôt de l'intervention d'acteurs socialement situés. Ceux-ci recourent à leurs propres représentations et tâchent de faire valoir leurs conceptions aux autres parties prenantes de l'échange. L'hypothèse que nous développons est qu'une telle entreprise s'avère en partie configurée par la nature de cette conception, mais aussi – et surtout – par la position sociale de l'acteur qui en est à l'origine. Autrement dit, il existerait, une sorte de registre des préoccupations « acceptables », favorisant l'expression de certains sujets plutôt que d'autres, et dont le succès dépend en partie des rapports de force en place.

En cela, nous concentrons l'analyse sur la mobilisation des « équipements » détenus par les participants, c'est-à-dire les ressources qu'ils peuvent mettre en œuvre pour faire valoir leurs points de vue et intérêts. Celles-ci correspondent à une panoplie large d'éléments pouvant intervenir au cours des discussions : expertises scientifico-techniques, savoirs profanes, connaissances particulières à propos d'un espace donné ou concernant la réalisation potentielle d'un phénomène physique, expressions d'enjeux particuliers, études ou publications spécifiques, articles de presse, pages internet, moyens humains, financiers, matériels¹⁷⁵, etc. De même, il peut aussi s'agir de techniques argumentatives (rhétorique, expressions toutes faites, persuasion, incitation, etc.) ou de stratégies déployées par les parties prenantes pour accentuer certaines représentations, voire parvenir à en évacuer d'autres.

Des ressources capitales

Pour comprendre ces « équipements », ainsi que la manière dont ils sont mobilisés, nous les apparentons à une variante de la notion de « capital ». Celle-ci désigne « en première analyse l'ensemble des ressources dont disposent les individus et les groupes et qui affectent leurs trajectoires » (COULANGEON, 2010, p. 47-48). Chez Pierre BOURDIEU, le « capital » peut prend

¹⁷⁵ Sans vouloir verser dans l'inventaire à la PREVERT, cette série d'éléments vise à évoquer la diversité des ressources pouvant être utilisées. Leur évocation sous cette forme ne vise en aucun cas à placer tous les artefacts cités sur un pied d'égalité, comme le proposerait une approche symétrique des négociations (CALLON, 1986). Les relations hiérarchiques à l'œuvre dans les situations étudiées donnent plus de force à certains équipements, ou, de manière opposée contribuent à en affaiblir d'autres : tout dépend de la nature de l'équipement, de la manière dont il est mobilisé et/ou de l'ancrage historique et social de l'acteur qui les emploie. Nous développons ce point un peu plus loin en adoptant les outils de la sociologie bourdieusienne.

plusieurs formes : économique, culturelle (1979B), scientifique (1976), symbolique mais surtout social. En effet, la constitution et la manière dont les autres formes de capitaux peuvent être employées, c'est-à-dire leurs « effets sociaux » (BOURDIEU, 1980B, p. 2), dépendent en grande partie du capital social associé. Ce type de capital est défini comme « l'ensemble des ressources, actuelles ou potentielles, qui sont liées à la possession d'un *réseau durable de relations* plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance ; ou, en d'autres termes, à *l'appartenance à un groupe*, comme ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communes (susceptibles d'être perçues par l'observateur, par les autres ou par eux-mêmes) mais sont aussi unis par des *liaisons* permanentes et utiles. [...] Le volume de capital social que possède un agent particulier dépend donc de l'étendue du réseau des liaisons qu'il peut effectivement mobiliser ou du volume du capital (économique, culturel, ou symbolique) possédé en propre par chacun de ceux auxquels il est lié » (BOURDIEU, 1980B, p. 2).

Le capital social d'un acteur apparaît alors tributaire de celui détenu par les autres agents avec lesquels il est en interaction. L'identification des structures institutionnalisées qui accueillent et relient les acteurs en présence dans les situations étudiées devient alors nécessaire¹⁷⁶.

Des réseaux d'inter(re)connaissance qui fixent un cadre aux échanges

Dans le domaine industriel, l'existence de montages parfois anciens, comme peuvent l'être les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI)¹⁷⁷, a servi d'appui au montage des CLIC. Ils ont notamment été utiles pour « développer un caractère “routinier” des échanges (au sens où [les participations des acteurs] reposaient sur des routines rigides de fonctionnement) » (FRERE, et *alii.*, 2017, p. 280) et pour stabiliser une certaine forme d'interconnaissance. En outre, l'organisation régulière de ces commissions est censée maintenir les relations entre protagonistes. Il en va de même pour l'élaboration des PPRN pour lesquels les négociations s'établissent principalement entre les collectivités et les services de l'Etat. Les

¹⁷⁶ En effet, BOURDIEU explique que « l'existence d'un réseau de liaisons n'est pas un donné naturel, ni même un “donné social”, constitué une fois pour toutes et pour toujours par un acte social d'institution [...], mais le produit du travail d'instauration et d'entretien qui est nécessaire pour produire et reproduire des liaisons durables et utiles, propres à procurer des profits matériels ou symboliques » (1980B, p. 2).

¹⁷⁷ La constitution des premiers SPPPI remonte à 1972 sur le site industriel de Fos-sur-Mer et à l'époque une mission de réduction des polluants et d'information des acteurs locaux. En 1990, ce type de structure se multiplie, notamment sur Lyon (SPIRAL) ou sur Dunkerque (SPPPI Côte d'Opale Flandre à Gravelines) autour de questions similaires et d'une ambition de communication très marquée. Ces secrétariats rassemblent des acteurs industriels, gestionnaires, des collectivités, ainsi que plusieurs services de l'Etat. Bien que n'ayant aucune prérogative administrative, ces regroupements historiques ont permis de tisser des relations fortes entre ses membres. Source : CAFFET M., GRIMOT M., LEGRAND H., 2010, *Bilan des Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) en France, Leurs forces et leurs faiblesses*, ministère de l'Economie de l'industrie et de l'emploi et ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de la mer, 28 p.

interactions entre ces deux groupes d'acteurs préexistent aux procédures et se poursuivent généralement dans le quotidien de l'action, souvent indépendamment de la thématique « risque ». Ceci contribue alors à affirmer les relations d'inter-(re)connaissance à l'œuvre lors de la négociation des documents.

Toutefois, l'existence d'un réseau d'interconnaissance et de relations sociales préétablies ne garantit pas à elles-seules la valeur du capital social qui pourrait en découler. En effet, cette dernière est essentiellement tributaire de relations hiérarchiques entre acteurs, soit formellement établies et relatives à un organigramme (le préfet par rapport à ses services, un industriel par rapport à ses salariés, un directeur de service par rapport à ses agents, etc.), soit symboliques et associées à la détention d'un statut particulier ou à celle de compétences réglementaires spécifiques (un maire par rapport à ses administrés, un élu communal par rapport aux services de l'Etat, etc.). Analyser les relations hiérarchiques et les rapports de domination qu'elles induisent permet de préciser la *force* du capital social dont se voit doté un acteur : plus celle-ci est importante, plus l'acteur en question est apte à mobiliser ses diverses formes de capital¹⁷⁸.

Dans la partie III, nous tentons de caractériser les principaux groupes d'acteurs en présence en spécifiant leurs traits particuliers, les différents types de capitaux à leur disposition et la manière dont ils sont hiérarchiquement positionnés les uns par rapport aux autres. A cette fin, plusieurs schémas illustrent régulièrement la disposition symbolique des acteurs, dans le but de clarifier, chemin faisant, la position qu'ils occupent. Le capital social détenu par ceux-ci constitue en conséquence un élément de pondération qui renforce ou atténue l'effet que produit la mobilisation d'une ressource sur l'espace social. Les mécanismes de domination qui s'exercent lors des négociations catalysent en cela la stabilisation d'un accord : celui-ci se compose de plusieurs représentations, qui, en se croisant, confèrent un contour et du contenu à *ce qui fait risque*, l'orientant vers les considérations soulevées par les dominants.

Pour suivre ces relations d'inter(re)connaissance, le cadre réglementaire dans lequel s'ancre l'élaboration des plans de prévention s'avère particulièrement structurant. Les réunions publiques et de travail prévues par la procédure représentent les principaux temps d'échange, mais sont aussi complétés par plusieurs autres rencontres, plus ou moins formelles et prévues. Ces réunions alternatives peuvent alors être « l'occasion de réunir un petit groupe d'acteurs

¹⁷⁸ De cette manière, un acteur se trouvant dans une position privilégiée, c'est-à-dire dominante, éprouve davantage de facilités à faire valoir ses équipements qu'un autre, hypothétiquement dominé et placé en marge des échanges. Entre ces deux extrémités se trouve naturellement une disparité de positionnements.

formés et initiés à la prise de décisions, ayant des compétences techniques et juridiques, que sont principalement les acteurs politico-administratifs traditionnels de la gestion de risque » (FRERE *et alii*, 2017, p. 282), ou bien une action autonome conduite par certains groupes d'acteurs pour « mettre en scène la représentativité du collectif, [et] montrer qu'il ne peut pas être considéré comme quantité négligeable dans la mesure où ses membres s'expriment, sinon au nom de tous, tout du moins de la part [de ceux] concernés » (MARTINAIS, 2015, p. 100).

La prise en compte de ces instants permet d'inscrire les échanges le long d'un continuum de concertation, non réduit aux seules instances classiques, mais au contraire, ouvert à une variété d'interactions. Elle souligne l'aspect construit du produit des négociations dont la stabilisation passe alors par « l'élaboration de nouveaux compromis, l'adoption de nouveaux choix et l'invocation de nouvelles justifications » (DECROP, 1997, p. 38) par la confrontation des acteurs. Ainsi, cette proposition invite à ne pas concentrer l'analyse uniquement sur les sujets « problématiques », mais invite à se saisir de la dimension « routinière » de la gestion des risques.

Routine et arbitrage, deux régimes de traitement complémentaires du risque

Comme le suggère la sociologue Geneviève DECROP, cette dimension routinière de la gestion des risques se fonde sur des « conventions implicites, de règles, de présupposés communs qui permettent de catégoriser les problèmes à résoudre et de déterminer les solutions aptes à les réduire » (1997, p. 38). La même auteure propose un cadre analytique pour étudier les négociations des « risques » et identifie, pour cela, « dans le champ large du traitement social des risques, non pas des moments particuliers qui délimiteraient un temps normal et un temps de crise, mais deux régimes de traitement, dont l'intrication définit des situations complexes, hétérogènes et évolutives » (*Ibid.*, p. 38). Ce faisant, elle positionne le long d'un axe horizontal deux modalités de traitement opposées : une première, dite *routinière*, relevant d'actions habituelles, de normes et de codifications, toutes constituées sur le temps long ; et une seconde, qualifiée *d'arbitrale*, dont le but réside dans la création d'un consensus à partir de la déconstruction des précédents compromis et de leur réévaluation à l'aune de nouveaux enjeux et ressources. A ce premier axe, DECROP ajoute une verticalité dont l'ambition est de traduire la nature des sujets traités : d'un côté les « moyens », c'est-à-dire les outils mis à la disposition pour œuvrer à la gestion des risques, de l'autre, les « finalités », qui reflètent le « sens et [les] fondements de l'action, [les] valeurs qu'elle poursuit » (p. 40).

Le repère ainsi créé (fig. 11) affiche donc les modalités de traitement des différents sujets liés à *ce qui fait risque*. A droite de l'axe des ordonnées se trouve « l'espace de

confrontation » au sein duquel les situations « sont marquées par la complexité, l'incertitude, la perte du sens commun, l'effritement des références » (p. 41) et se résolvent par la tenue d'échanges en vue de clarifier soit des incertitudes techniques (1), soit des incertitudes socio-politiques (2). A gauche, on retrouve « l'espace ordinaire », généralement stable, mais pour lequel l'émergence de préoccupations diverses – concernant, par exemple, des points techniques ou réglementaires – peut conduire à la tenue de discussions. A chaque situation de « gestion du risque » correspond donc une position, plus ou moins repérée, et pour laquelle les instances d'échange, réglementaires comme informelles, font évoluer le « problème », soit dans le sens d'une *routinisation*, au travers de l'adoption de nouveaux outils réglementaires ou par la production de documents, soit dans le sens d'une *augmentation de l'incertitude* associée au problème. Dans ce cas, le « problème » doit alors subir un moment de confrontation afin qu'une solution puisse lui être apportée. Le schéma qui y correspond est illustré figure 11 et constitue une interprétation du modèle développé par DECROP. Les différents termes y sont remaniés pour la production d'un outil analytique et pratique pour les situations que nous étudions.

Le repère proposé par DECROP permet, dès lors, de suivre les sujets évoqués au cours des négociations des plans de prévention des risques. La trajectoire des échanges ainsi produite met en lumière les phases successives au sein desquelles les négociations s'opèrent. La première étape correspond à l'initialisation de la démarche (la « focalisation »). Geneviève DECROP la décrit comme l'introduction d'une « rupture dans le cours ordinaire des affaires. [...] les acteurs s'accordent pour reconnaître que les données d'une situation ne sont pas entièrement absorbées par les procédures ordinaires » (1997, p. 42). Ainsi, l'initialisation peut être déclenchée par une variété d'éléments, allant de la prescription d'un PPR par le préfet, à la manifestation d'un phénomène physique, en passant par la volonté d'un acteur d'initier une démarche particulière. Lors de cette étape, les acteurs qui en sont à l'origine posent les données du problème et tâchent d'en proposer une vision la plus complète possible. Une fois terminé, ce travail de synthèse est soumis aux principaux acteurs en présence afin que toutes les parties prenantes aient la même connaissance du problème. A cette étape correspond normalement une translation horizontale dans le sens d'une augmentation d'incertitude, soit du côté « technique » – quand il s'agit de produire des documents d'aménagement, par exemple – soit du côté des finalités – quand l'objectif poursuivi est de faire exprimer les différentes positions des acteurs.

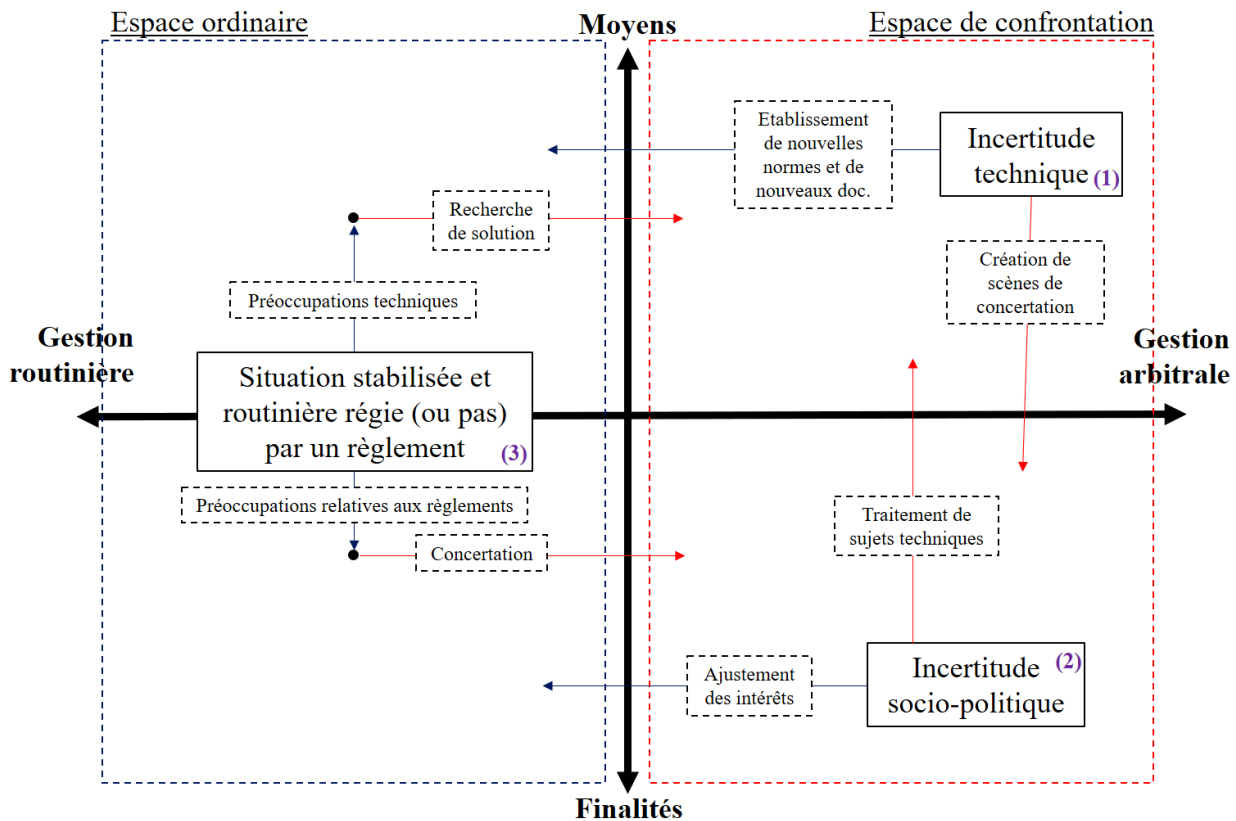
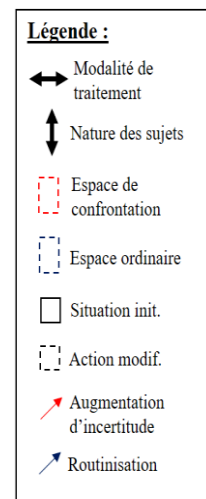


Figure 11 – Repère présentant les modalités de traitement des différentes situations de gestion du risque adapté de Geneviève DECROP (1997).
Nous développons ici les situations (1), (2) et (3).

- (1) **Incertitude technique** : il s'agit d'une situation type dans laquelle sont discutés les moyens à mettre en œuvre pour pallier un problème technique. Les discussions peuvent soit s'établir dans le sens d'une réduction de l'incertitude auquel cas des solutions sont apportées au problème, soit dans le sens d'une complexification de celui-ci. Ceci conduit usuellement à la tenue d'une étape de concertation supplémentaire voire à la réprécisions des « finalités » associées.
- (2) **Incertitude socio-politique** : il s'agit d'une situation type pour laquelle les négociations portent sur les finalités d'une situation. Lors de ce genre de discussion, les participants sont invités à faire part de leurs intérêts, généralement en termes d'« enjeux » ou de « vulnérabilités ». Deux chemins sont permis : si les acteurs parviennent à un consensus, des décisions sont produites afin de résoudre la situation problématique. Sinon, ils continuent leurs échanges ou bien sont redirigés vers des préoccupations en termes de « moyens ». Que peuvent-ils mettre en place pour résoudre le problème ? DECROP propose une dernière évolution qui conduit à l'écllosion d'une « crise structurelle, de nature socio-politique » (p. 42) dans le cas où la situation d'incertitude persisterait.
- (3) **Situation stabilisée et routinière, régie (ou pas) par un règlement** : il s'agit d'une situation type souvent associée à un fonctionnement habituel. Certains outils existent et sont plus ou moins fonctionnels. Les acteurs en place œuvrent de manière « normale » à leur bon fonctionnement. Toutefois, en fonction des situations, des préoccupations diverses peuvent apparaître : il peut s'agir d'un souci vis-à-vis du règlement, de préoccupations pratiques quant aux aménagements autorisés, voire la nécessité de créer un nouveau document d'urbanisme. La constitution d'un problème a tendance à augmenter l'incertitude associée et translate la situation de l'espace ordinaire, à l'espace de confrontation où il sera débattu. Cette situation est généralement le point de départ de l'élaboration des plans de prévention des risques.



La deuxième étape constitue le cœur des négociations et s'articule autour d'une succession d'échanges lors desquels les acteurs mobilisent, lorsqu'ils y sont autorisés, leurs capitaux. Pour ce moment, DECROP propose l'appellation « mobilisation » qui traduit doublement les processus en jeu. D'abord, via la mobilisation de leurs ressources, les participants adoptent une posture active vis-à-vis de *ce qui fait risque*. Ensuite, c'est généralement durant la phase de mobilisation que se manifestent les acteurs jusqu'alors laissés de côté : ceux-ci peuvent alors soit faire part de leurs enjeux (s'ils sont invités à le faire), soit, s'ils rencontrent des blocages de la part des autorités publiques, s'organiser en collectif. Cette dernière modalité peut conduire à l'émergence de controverses, voire au mandat d'acteurs experts censés venir en aide à ses commanditaires. Comme nous le montrerons au cours de la démonstration, les échanges prennent la forme de « tournois » (LASCOURMES, LE BOURHIS, 1998), c'est-à-dire une succession de rencontres à l'issue desquelles *ce qui fait risque* est progressivement enrichi jusqu'à l'étape finale de validation. Ces manches consécutives sont représentées dans le repère par des allers-retours verticaux, orientant tantôt les discussions vers des sujets techniques, tantôt vers des sujets davantage « socio-politiques ». Pour autant, les négociations ne sont jamais vraiment linéaires : certaines rencontres peuvent s'opérer de manière simultanée, voire se faire au dernier moment.

Enfin, la dernière étape représente la stabilisation de l'accord, généralement par l'intermédiaire d'une cartographique. Nous montrerons comment au travers de celle-ci s'effectue notamment l'objectivation de *ce qui fait risque*. L'accord constitué au terme des étapes précédentes est simplifié afin de faire l'unanimité : il comprend toutefois des contenus validés par tous, mais aussi certains manques pouvant témoigner d'éléments rejetés au cours des échanges. De cette manière, les « questions évacuées peuvent ne pas disparaître sans reste du champ, elles peuvent continuer à le travailler souterrainement, voire resurgir sous une autre forme à un autre moment » (DECROP, 1997, p. 45). En général, la stabilisation correspond à une routinisation de l'accord, c'est-à-dire un déplacement horizontal dont le but est la production de documents cadres.

L'objectivation de *ce qui fait risque* par divers arrangements ?

L'hypothèse principale de cette partie III est que le processus de validation qui s'exerce tout au long de l'élaboration des PPR œuvre à l'objectivation de *ce qui fait risque*. Nous supposons, en effet, que les modalités socio-territoriales exprimées au cours des échanges sont progressivement gommées puis intégrées au plan de zonage. Cette hypothèse de travail trouve une part de sa justification dans les dispositions réglementaires qui tendent à définir le

risque comme un produit quasi-mathématique entre deux dimensions, évaluées séparément¹⁷⁹ : d'une part l'« aléa », dont l'expression sous la forme d'une probabilité d'occurrence découle d'une réduction physico-mathématique d'un phénomène physique ; et de l'autre, la « vulnérabilité » d'un espace au regard de ce même phénomène, représentée, cette fois-ci, sous la forme de surfaces d'« enjeux »¹⁸⁰. Ainsi la combinaison de leurs cartographies respectives confère une version projetée des risques, entendus selon une posture *naturaliste*. En cela, il est possible de considérer le plan de zonage comme une certaine représentation de *ce qui fait risque*, sur laquelle les participants aux négociations auraient trouvé un compromis.

En sus du régime d'objectivation scientifico-technique de la notion de risque, que nous avons mis en évidence dans la précédente partie, nous supposons l'existence d'un deuxième régime d'objectivation, consécutif, et constitué autour de missions opérationnelles. A cette fin, nous procédons à l'étude de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels, dans la mesure où elle conduit à l'expression des positions et des intérêts des principaux participants. En étudiant chacune des étapes de la négociation, nous essayons de comprendre comment se produit l'accord et comment le contenu de *ce qui fait risque* est progressivement objectivé. Comme le suggère le titre de la partie III, nous proposons alors de suivre les « **arrangements (autour) de ce qui fait risque** », expression volontairement polysémique, dont la clarification permet de mieux appréhender l'exercice que nous conduisons. Nous en considérons au moins trois sens.

La première signification¹⁸¹ revient à faire du mot « arrangement », un synonyme d'« assemblage » et donc à considérer la manière dont le contenu de *ce qui fait risque* est progressivement constitué, au fil des discussions, via l'ajout, la mise en suspens, le retrait ou l'abandon de certaines contributions. *In fine*, quelle(s) forme(s) adopte *ce qui fait risque* au moment où l'accord entre les participants est trouvé ? La deuxième acception vise à regarder la manière dont les acteurs prenant part à l'élaboration des documents concilient leurs points de vue et représentations pour converger vers un accord à l'amiable. Ceci pousse à rechercher au sein des échanges les éléments qui permettent d'aboutir à un compromis et les mécanismes qui autorisent, ou non, une participation donnée. Enfin, le dernier sens de l'expression correspond à l'exercice annoncé plus haut de caractérisation des principaux acteurs dans le cadre des

¹⁷⁹ D'ailleurs, la convention qui fait du « risque » une combinaison de deux autres (pré)notions constitue l'un des apports que la loi BACHELOT participe à stabiliser comme nous avons pu le montrer dans le chapitre 2.

¹⁸⁰ Nous n'abordons pas ici les polysémies des termes « enjeu » et « vulnérabilité » que nous laissons pour un développement ultérieur. Voir notamment p. 230-239 de la présente thèse.

¹⁸¹ Pour cette première acception, nous ne considérons pas le terme « autour », mis entre parenthèses. Pour les deux suivantes, le terme est bien pris en compte.

discussions autour de *ce qui fait risque* : nous tachons alors de les disposer les uns par rapport aux autres dans une matrice que nous produisons chemin faisant. Pour chaque typologie d'acteurs, nous précisons les éléments qui peuvent en caractériser le profil : les différents capitaux à leur disposition (économique, scientifique, symbolique, etc.), les relations de domination au centre desquelles ils se trouvent, le registre argumentaire mis en œuvre¹⁸², etc. Ce faisant, nous mettons en évidence les rapports de domination propres à la politique de prévention des risques, qui ne s'expriment pas nécessairement de manière pyramidale, sous la forme d'une hiérarchie, mais qui prennent plutôt l'aspect de relations à embranchements, chaque groupe pouvant se situer à la fois dans une position de dominant et dans celle de dominé.

Ce triple exercice de déconstruction vise alors à mettre en évidence un régime d'objectivation opérationnel de *ce qui fait risque*. **De quelle manière, chaque acteur fait-il valoir ses représentations au cours de l'élaboration des PPR et dans quelle mesure la mobilisation par celui-ci d'un capital affecte-t-elle *ce qui fait risque* ?** La démonstration se déroule alors de manière chronologique, en abordant étape par étape, l'élaboration des plans de prévention des risques : la phase d'initialisation (chapitre 5), la phase de mobilisation (chapitre 6) et, enfin, la phase de stabilisation (chapitre 7).

¹⁸² Ces pans de texte, relativement denses et documentés, peuvent figurer en annexe de cette thèse afin de rendre la lecture de cette partie plus fluide. Ainsi, bien qu'essentielles à la démonstration, leur lecture peut être facultative.

Chapitre 5 – *L’initialisation* : configurer l’espace des discussions

Bien que la loi BACHELOT instaure la participation de plusieurs groupes d’acteurs communément mis à l’écart de l’élaboration des documents d’aménagement, elle n’est pas à l’origine des négociations qui entourent l’élaboration des cartographies. Auparavant, les discussions s’établissaient de manière quasi-exclusive entre les services de l’Etat, les collectivités et, dans certains cas, les acteurs industriels dont l’activité était considérée sujette à des débordements (BOURRELIER, 1995 ; 1997). Certaines habitudes de travail et (més)ententes précèdent donc la démocratisation de la concertation, qu’elle participe parfois à conforter.

A ce titre, Jean-Pierre LE BOURHIS, en expliquant la progressive introduction de l’outil cartographique au sein de la politique de prévention des risques, pointe l’existence de tensions entre les services de l’Etat et les élus locaux. Avant l’émergence de l’outil cartographique au début des années 1990, les « choix conventionnels ne sont pas opérés par un acteur unique, agissant à l’échelle de la rivière, mais par la mosaïque d’intervenants que constituent les services locaux des Ponts et Chaussées, partagés en subdivisions d’arrondissement [...]. Les arbitrages réalisés au niveau local face au danger d’inondation [...] influent sur les choix conventionnels de description du danger, donnant une image plus ou moins “optimiste” ou “pessimiste” de la zone inondable » (LE BOURHIS, 2007, p.83). Ainsi, les opérations de légitimation conduites par les agents de la direction départementale de l’équipement (DDE) pour faire de la cartographie l’outil privilégié d’identification des zones inondables ont pu se heurter, à la fois, aux pratiques préexistantes et aux tracés approximatifs et contradictoires qu’elles dispensaient. Par extension, cette proposition conduit à considérer qu’au moment où l’élaboration des PPRI est initiée sur une commune donnée, *ce qui fait* risque bénéficie déjà d’une certaine configuration, voire d’une représentation sous forme cartographique que les acteurs en présence ne connaissent pas nécessairement.

A des fins heuristiques et d’illustration, nous proposons la présentation d’un exemple « fil rouge » d’élaboration de plans de prévention des risques d’inondation, qui sera mobilisé dans les trois chapitres qui constituent la partie III. Une telle introduction permet par ailleurs, une première démonstration d’utilisation du cadre d’analyse des discussions autour de *ce qui fait* risque (DECROP, 1997).

1) L'exemple de Thil : des arrangements pour un PPRI

Le 11 Juin 2010, un arrêté préfectoral prescrit l'élaboration d'un PPRI pour la commune de Thil. Un courrier du préfet de l'Ain, qui en est à l'origine, confie à ses services et aux élus thilois la responsabilité de produire ledit document selon les modalités de concertation introduites quelques années auparavant par la loi BACHELOT.

Le village de Thil se situant entre le canal de Miribel et la Sereine, l'un de ses affluents, il se retrouve essentiellement soumis à des phénomènes d'inondation, dont les manifestations peuvent parfois se conjuguer. Les séries de données réunies par la DDT servent à la modélisation, puis à la cartographie des aléas du Rhône et de la Sereine pour la commune de Thil, document qui est, par la suite soumis à l'équipe municipale pour discussion. Il est alors accompagné d'une primo-version de la « carte des enjeux », réalisée en parallèle par le même service. Ce document cartographique identifie et organise l'occupation du sol sur la commune, associant à chaque parcelle une catégorie parmi quatre possibilités : les zones urbanisées hors centre urbain, les zones industrielles ou d'activité, les zones de loisirs ou aménagées et les zones naturelles ou agricoles¹⁸³. Sa constitution repose principalement sur une analyse empirique et qualitative de la couverture du sol via un système d'information géographique (SIG), auquel est adjoint l'ensemble des informations dont disposent les agents de la DDT (cadastre, plan local d'urbanisme, permis de construire, activités économiques, porter-à-connaissance, etc.).

A) Une procédure inédite pour les participants

Lors d'une réunion bilatérale, les supports cartographiques sont présentés au maire de Thil et à son adjoint à l'urbanisme. En face, les agents du service urbanisme et risque (SPUR) de la DDT de l'Ain animent la réunion. Ce service, récemment constitué, succède à son équivalent au sein de la DDAF et se compose d'une équipe presque intégralement renouvelée. De plus, les ajouts récents de la loi BACHELOT aux procédures d'élaboration des PPR entrent progressivement en application : ils renforcent la concertation et, de manière plus large, œuvrent à l'ouverture des discussions avec le « public ». Ces deux volets jusqu'alors délaissés dans la démarche globale, deviennent rapidement des points incontournables dans l'élaboration des cartographies des risques et dont la tenue est une condition réglementaire à leur validation.

¹⁸³ Si elle peut paraître arbitraire, cette classification fait l'objet d'une certaine homogénéité d'une commune à l'autre, les mêmes catégories étant généralement utilisées pour décrire la couverture d'une collectivité. En fonction des particularités de la collectivité étudiée, certaines catégories peuvent être ajoutées, ou à l'inverse retirées. La commune de Thil se trouvant dans un périurbain assez peu dense, la carte des enjeux n'affiche, par exemple, pas la catégorie « centre urbain », généralement associée à un bâti dense ainsi qu'à la présence de nombreux commerces.

Les agents de la DDT, peu rompus à la démarche, doivent produire empiriquement des modalités de concertation et de participation des personnes et organismes associés (POA) à la démarche. Ainsi, dès les premiers échanges entre la collectivité et les services de l'Etat, l'objectif d'affiner les méthodes de concertation et de participation est clairement annoncé par les agents de la DDT, qui indiquent, par ailleurs, l'aspect expérimental de la procédure sur le point de s'opérer. Il s'agit pour eux de se familiariser avec les nouvelles injonctions d'une politique publique ayant récemment connu des changements significatifs. En cela, la commune de Thil représente pour les agents de la DDT l'opportunité d'expérimenter des méthodes de concertation.

Symétriquement, pour le maire de Thil, élu depuis moins de deux ans, prendre part à la production des plans de prévention des risques d'inondation – et de manière plus générale la découverte des documents d'urbanisme – représente un nouvel exercice dont l'appropriation est progressive. Bien qu'il ait été témoin de plusieurs épisodes de crue à Rive-de-Gier (42) dans sa jeunesse, il se décrit comme un non-initié pour ce qui est de la connaissance des mécanismes hydrauliques du Rhône. Cet apprentissage est d'ailleurs initié dès son investiture en 2008, lorsque le propriétaire d'une entreprise de la zone d'activité au nord de Thil lui demande un certificat d'urbanisme afin de reconstruire son site endommagé par un incendie. Anciennement actif dans le domaine de la télécommunication et fréquemment en interaction avec divers acteurs industriels, le maire de Thil est particulièrement sensible à cette requête et s'engage à y répondre positivement. Toutefois, une fois transmise aux services de l'Etat, celle-ci se voit rejetée en raison de la proximité du site avec la Sereine. Une quinzaine d'années auparavant, l'usine et ses environs avaient été inondés, amenant les services de l'Etat à interdire toute nouvelle construction dans la zone d'activité. Depuis l'incendie qui a ravagé son établissement, le propriétaire se retrouve donc dans l'incapacité de reprendre une quelconque activité. La reconstruction de l'usine motive toutefois le maire, qui voit dans celle-ci un élément essentiel à la pérennité économique de son village.

Mais les refus successifs essuyés auprès des services de l'Etat lui permettent toutefois d'appriivoiser les dynamiques à l'œuvre sur sa circonscription : il prend, par exemple, connaissance des logiques foncières qui animent certains villageois, ainsi que du monopole détenu historiquement par plusieurs familles dont la participation aux décisions municipales a vraisemblablement organisé le village jusqu'à la fin des années 1980¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Le maire signale la participation de plusieurs familles thiloises à de nombreux postes municipaux, voire au titre de maire, et ceci tout au long XX^e siècle. Il décrit un véritable monopole dans les décisions relatives à

« *Grosso modo*, j'ai compris qu'il y a quelques propriétaires fonciers qui sont là depuis quelques décennies, voire plusieurs siècles et dont la famille a, bien sûr, vécu, *a minima* le passage de "Thil 2" à "Thil 3"¹⁸⁵. Ils connaissaient le village. Quand ils me parlaient des champs des "Marmares", en soi, ça veut dire des choses... Et ils le savaient ! Ils savent qu'il y a des terrains inondables qui ont été vendus pour construire des habitations. Donc il y avait des choses que je ne comprenais pas, moi ! Autant avec les services de l'Etat, c'était un truc rationnel, autant là. "Mais qu'est-ce qu'ils me racontent" ? Je ne comprenais pas la subtilité de tout le vécu, de tout ce qui se jouait à ce moment-là.

Quand il y a eu les inondations à Thil, ce que j'ai retenu, c'est qu'il y a eu des mouvements de solidarité très importants. Ça oui, et ça, ce n'était pas "planifié et tout le reste". *Grosso modo*, ils magnifiaient un certain nombre de choses et en occultaient d'autres parce que c'est peut-être un peu moins glorieux. Ça cache des intérêts économiques et personnels, voire même au sein d'une même famille. Voilà, ça fait partie des omertás, des secrets de famille, mais pour ça, il faut être initié ».

[Maire de Thil]

Pour sa part, l'adjoint à l'urbanisme qui habite la commune depuis une dizaine d'années profite d'une appréhension un peu plus précise concernant l'articulation générale des documents d'urbanisme, ainsi que des jeux d'acteurs en place. Bien qu'il ne soit *a priori* pas un spécialiste du fonctionnement hydraulique du Rhône ni de la Sereine, il représente un atout pour le maire lors des échanges avec les agents de la DDT.

B) Des ambitions variables pour une finalité partagée

Ainsi, lors de présentation des cartographies d'aléas et d'enjeux aux élus thilois, chacun de ces protagonistes se retrouve au cœur de discussions dont le but est de s'accorder sur le tracé des cartographies ainsi que sur le contenu des règlements qui l'accompagnent. Pour autant, tous disposent de plusieurs objectifs secondaires, ouvertement énoncés, ou à l'inverse, dissimulés, et dont la réussite sera fonction des stratégies et argumentations mobilisées.

D'un côté, l'obtention d'un permis de construire pour l'usine sinistrée est une finalité évidente pour les élus thilois, dans la mesure où ils s'adressent aux agents qui ont rejeté leurs nombreuses demandes. Une seconde finalité s'y ajoute, davantage didactique et essentiellement portée par le maire : celui-ci souhaite mieux comprendre les rouages de la prévention des risques, tout en s'appropriant les logiques qui sous-tendent les négociations avec les services de l'Etat. Ce faisant, il reste attentif tout au long des échanges et recherche dans les propos de

l'aménagement du village, via, par exemple la vente de terrains inconstructibles aux agriculteurs, ou plus récemment des manœuvres de spéculation foncière. Sans nécessairement donner raison au maire, la perspective que nous développons ici nous invite à faire mention des tendances que nous avons pu observer au cours de notre enquête. Signaler l'existence de ce genre de dynamiques permet, par exemple, d'expliquer de manière diachronique l'aménagement du noyau villageois.

¹⁸⁵ Le maire fait référence à la seconde crue dévastatrice qui a enseveli le village de Thil en 1717. Comme la crue de 1196, le village a été entièrement submergé puis détruit par une puissante crue. Après la destruction du village en 1717, la reconstruction ne s'opère véritablement qu'à partir de la moitié du XIX^e siècle, aux abords du canal de Miribel, alors en train d'être aménagé. Ainsi, lorsque le maire évoque « Thil 3 », il parle du village actuel. Source : GIRMA (1995) ; CADRE, CORBILLE, GHOUL, ROSSET (2018).

ses interlocuteurs d'éventuelles indications lui permettant d'engranger de l'expérience relative au processus d'élaboration du PPRI.

De l'autre côté, les services de l'Etat désirent s'assurer de la collaboration des élus et veillent à construire une démarche de concertation, conformément à la législation. Leur principal objectif réside dans la constitution d'un arrangement avec les élus à propos des cartes associées au plan de prévention des risques. Pour y parvenir, les agents leur soumettent les documents précédemment produits, recueillent leurs avis, et discutent des tracés proposés. Les services de la DDT tentent alors de conjuguer la protection vis-à-vis des inondations avec le programme municipal en cours, tout en n'altérant pas le développement de la commune. Il est donc demandé maire et son adjoint de signaler les projets d'urbanisme en cours, et plus spécifiquement ceux prévus dans les zones où la constructibilité sera limitée. Pour repérer celles-ci, une troisième cartographie relevant d'une superposition des cartographies d'aléa et d'enjeux, est présentée à l'équipe municipale : le plan de zonage. Il affiche la constructibilité des parcelles, classées en plusieurs catégories (inconstructible, constructible sous prescriptions, constructible sous conditions, zone constructible) et évaluées à l'aune des niveaux d'aléas d'inondation et de la nature des enjeux qui s'y trouvent¹⁸⁶.

Pour les agents de la DDT, une seconde perspective se profile aussi : en vue de l'élaboration des PPRN dans l'ensemble du département, ceux-ci ambitionnent de parfaire leurs techniques de concertation auprès des élus thilois. Ils adoptent à cette fin une posture pédagogique *via* laquelle ils exposent les enjeux de la démarche PPR, expliquent l'intérêt des cartes des aléas et des enjeux, tout en éclaircissant le contenu. L'inclusion du maire et de son adjoint à la démarche ainsi que la présentation qui leur est faite rejoint la volonté du maire de découvrir cette politique publique. Ainsi, au cours de cette première réunion bilatérale, tous les acteurs collaborent à l'étude des cartes. Les services de l'Etat fournissent une version imprimée de ces documents puis invitent les élus à faire part de leurs retours à en prévision d'une réunion

¹⁸⁶ Nous précisons ces catégories et leurs modes de définition plus loin. Comme nous l'expliquerons, selon une posture *objectiviste*, en proposant une fusion des cartes d'aléas et d'enjeux, le plan de zonage affiche en fait le « risque d'inondation ». Toutefois, si celui-ci n'est pas clairement intitulé de cette manière dans le plan de zonage, ni dans le règlement d'urbanisme qui l'accompagne, la réflexion est bien portée en ces termes par les services de l'Etat. Dans le document de présentation du PPRI de Thil, il est par exemple possible de trouver les préconisations suivantes : « L'aménagement en zone d'aléa fort est de nature à augmenter directement les risques pour les biens et personnes. L'aménagement en zone d'aléa moyen et faible (qui constituent des zones d'expansion des crues) est de nature par effet cumulatif à aggraver les risques pour les habitations situées à l'aval ». Source : DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'AIN, 2013, *Plan de prévention des risques inondations. Crues du Rhône et de la Sereine. Commune de Thil. – Rapport de présentation*, 26 p.

postérieure. De plus, il leur est demandé de réfléchir à la possibilité d'intégrer des riverains au processus de concertation, afin que ceux-ci puissent confier leurs points de vue.

Entre les deux réunions, le maire et son adjoint consultent donc les documents et leur lecture fait émerger plusieurs faisceaux de questionnement : ils s'interrogent notamment quant à l'inscription de certaines parcelles en « inconstructible », alors que d'autres, supposément dotées d'une altitude plus basse se retrouvent uniquement soumises à des prescriptions. Ces questions sont rapidement remontées à la DDT et laissées à l'étude. Deux autres volets de préoccupations animent les élus thilois.

C) La négociation opportune d'un certificat d'urbanisme

Le premier concerne le certificat d'urbanisme empêché par la localisation de l'entreprise en zone d'aléa fort et constitue un véritable obstacle aux négociations : du côté de la mairie, la reconstruction du site est considérée comme nécessaire pour la stabilité économique du village, tandis que les services de l'Etat, bien qu'en faveur de son rétablissement, jugent toute construction sur cette parcelle trop risquée au regard du niveau d'aléa. De surcroît, ces derniers craignent qu'en l'autorisant, ils ne créent un précédent ouvrant la possibilité de construction sur les parcelles attenantes jusqu'alors délaissées.

Ne trouvant aucune réponse positive auprès de la DDT, le maire décide de s'adresser directement au préfet de l'Ain, auquel il propose un arrangement. L'idée est de troquer la reconstruction de l'usine contre le fait d'empêcher durablement toute future installation sur les terrains qui la jouxtent. A cette fin, le maire de Thil envisage la construction d'un parc de bicross, qui semble présenter plusieurs avantages : d'abord, comme la plupart des terrains sportifs, ce genre d'installation est usuellement considéré comme peu « vulnérable »¹⁸⁷ par rapport aux inondations. A l'inverse d'une activité industrielle, l'utilisation de ce genre d'installations est ponctuelle et peut facilement être arrêtée et évacuée en cas de montée des eaux. Elles présentent aussi l'avantage de ne pas stocker de matériel pouvant être endommagé, si ce n'est les équipements sportifs, eux-mêmes potentiellement conçus pour y résister. De plus, les terrains adjacents, jusqu'alors laissés en friche, servent régulièrement à l'implantation de camps des gens du voyage¹⁸⁸, situation problématique pour la collectivité, dans la mesure où les débordements éventuels de la Sereine pourraient conduire à l'inondation du camp.

¹⁸⁷ La notion de vulnérabilité, loin de faire consensus dans le monde scientifique (GILBERT, 2009) s'avère tout aussi complexe lorsqu'elle est employée par des acteurs opérationnels.

¹⁸⁸ Le sujet des « gens du voyage » apparaît rapidement sensible dans le sud du département de l'Ain. Sans le développer davantage, notons que de nombreux maires décrivent l'installation de campements sur des parcelles

Ce montage est porté à connaissance du préfet ainsi qu'à celle de ses services, qui maintiennent leur avis. Toutefois, ils le modèrent en précisant les conditions particulières ayant conduit au dernier débordement de la Sereine.

« Je négocie donc avec la préfecture. Mais la préfecture nous répond que dans ce secteur et dans celui du Perron, l'aléa est rouge. C'est la Sereine, et elle débordait pour les crues de la Sereine uniquement, et pour des raisons qu'on connaît bien. La digue s'est ouverte et plus bas, ça a ressauté parce qu'il y avait les travaux d'aménagement du TGV. Une fragilisation de la digue, quoi.

Mais, quand tu vois l'histoire et que tu remontes au XVIII^{ème} ou XIX^{ème} siècle, tu te rends bien compte que là, ce sont les anciens bras du Rhône, que, ce sont des lônes. Si la protection qui a été faite en amont, lâche, pour une bonne ou mauvaise raison, le Rhône va retrouver son tracé...

Et donc là, je commence à comprendre qu'il y a un certain nombre de conseillers municipaux qui ne me disent pas tout ! Ils sont en train de susurrer tranquillement, que là, certes, puisque le PPRI sera un document supérieur au PLU, à un moment ou à un autre, il faudra bien distinguer tout ça. Et la DDT elle me dit "de toute façon, moi j'ai quatre couleurs, du bleu ciel, du blanc, du bleu foncé et du rouge !" Parce qu'on voulait faire un bleu spécial, de je-ne-sais quelle couleur pour distinguer la zone.

Mon ancien adjoint à l'urbanisme me dit "moi, je ne prends pas le risque, je préfère que ce soit l'Etat qui dise et qui autorise"... Mais, l'Etat, en face, dit "vous réglerez ça au niveau du PLU". Ce qui est une manière de dire "moi, je ne peux pas parce que le modèle mathématique ou la cartographie que je suis en train de construire, je ne peux pas le faire passer par toutes les couleurs de l'arc-en-ciel" et me dit après : "article 72 de la constitution, les communes se gèrent par elles-mêmes" ».

[Maire de Thil]

La DDT, encore en train d'affiner son modèle cartographique, refuse la création d'une typologie plus précise, spécifique à la zone d'activité et décide en conséquence de maintenir l'inconstructibilité du terrain. Tout en prenant connaissance des dynamiques particulières à son village, ainsi que de certains rapports de force à l'œuvre, le maire parvient progressivement à débloquer la situation. La solution proposée consiste à déplacer le traitement du dossier du circuit d'élaboration du PPRI à celui du plan local d'urbanisme (PLU). La reconstruction de l'usine est autorisée par le maire, en tant qu'administrateur de sa commune et s'amorce véritablement juste avant l'approbation du PPRI. Par ailleurs, de plus en plus familiarisé avec les documents d'urbanisme, il commence à constituer un argumentaire en vue de l'écriture du PLU : le but est de rendre possible la création du parc de bicross et de figer l'occupation des parcelles voisines inconstructibles.

abandonnées de leur commune, voire sur certaines destinées à de futures constructions. Depuis 2002, un schéma départemental d'accueil des gens du voyage a été réalisé dans l'Ain et délimite des aires destinées à leur installation : toutefois, ces espaces ne sont pas nécessairement sélectionnés par les gens du voyage. Ainsi, les élus se sont engagés à réduire les « installations sauvages », et n'hésitent pas à en faire mention fréquemment, même lors de réunions publiques, en apparence, déconnectées du sujet. A titre d'exemple, le maire d'une commune introduit une réunion publique à propos de l'élaboration du PPRI en précisant que l'acronyme ne désigne pas « *plan de prévention des risques d'invasion, mais bien risque d'inondation* », en référence à l'établissement d'un camp, l'avant-veille, sur sa commune. Lors d'un entretien, le même maire insiste sur le danger que représente l'implantation des forains au-dessus des conduites de gaz qui traversent sa commune, avant de déplorer l'incapacité des gendarmes vis-à-vis de cette situation.

D) Une concertation riche en requêtes mais limitée à son strict minimum ?

Le second volet de considérations qui intrigue les élus thilois est relatif à l'ouverture, ou non, de la concertation aux riverains et aux acteurs économiques du village, décision déléguée au maire par la DDT. Les élus doivent trancher : qui convier aux négociations et comment procéder à la concertation avec les administrés ? Le maire souhaite *a minima* offrir aux thilois une réunion publique d'information, mais ses adjoints, et en particulier ceux ayant vécu les précédentes crues, s'y opposent fermement. Ils redoutent dans cet acte le réveil de tensions intestines au village susceptibles de jouer en défaveur des documents. Il est donc choisi de réduire la participation du public et de ne convier personne aux échanges avec la DDT. Pour autant, l'enquête publique relative aux documents reste obligatoire et se déroule quelques mois plus tard.

Avant que celle-ci ne soit réellement tenue, plusieurs échanges bilatéraux sont organisés entre les services de l'Etat et les élus pour rechercher un compromis vis-à-vis du contenu des documents. C'est notamment durant cette période que l'arrangement concernant la zone d'activité est proposé aux services de l'Etat. Les réunions traitent alors de sujets variés, et les agents de la DDT rappellent systématiquement les objectifs de la procédure, ainsi que la plupart des termes techniques qu'ils utilisent. Les versions quasi-définitives des cartes d'aléas et d'enjeux sont stabilisées et il en va de même pour le plan de zonage dont le règlement est rédigé après plusieurs itérations¹⁸⁹.

Une fois l'arrangement entre les services de l'Etat et la mairie trouvé, l'enquête publique s'ouvre en novembre 2012 et se tient jusqu'à la fin de l'année. Une commissaire-enquêteur est dépêchée sur Thil et accueille les riverains et acteurs économiques thilois pour enregistrer leurs observations, interrogations et contestations vis-à-vis du projet de PPRI. Au total, un peu moins d'une dizaine d'observations sont portées aux agents de la DDT : pour la plupart, elles concernent le plan de zonage et contestent des classements en « zone rouge inconstructible ». Une grande part de ces réclamations provient des propriétaires fonciers, dont les intérêts dans la valeur de leurs parcelles sont manifestes. Plusieurs d'entre eux désavouent la non-

¹⁸⁹ On y trouve les dispositions réglementaires liées au zonage PPRI et rassemble aussi bien des informations générales, issues de la politique de prévention des risques d'inondation – notamment concernant les « dispositions applicables » à chacune des zones constructibles, ou non –, que des éléments spécifiques à la localité concernée (cours d'eau et profil d'écoulement standard, épisodes de crue, cotes pour les crues de référence et pour celles exceptionnelles, etc.). Le document fixe alors la signification des catégories de zonage ainsi que les possibilités d'aménager la commune. Dans le département de l'Ain, il est complété d'un glossaire qui définit les termes employés, appuyant la volonté des services de l'Etat d'établir une démarche didactique. Ainsi, si leur but initial est de mettre en œuvre une politique publique et de satisfaire les demandes de la municipalité, ils profitent de chaque expérience pour améliorer leurs méthodes d'information.

constructibilité accordée au champ du Péron et à la zone d'activité, l'argumentaire des riverains s'articulant particulièrement autour des conditions singulières qui ont permis leur inondation en 1993. L'explication la plus fréquemment fournie par les Thilois attribue, en effet, ces débordements de la Sereine à la fragilisation d'une digue à l'occasion de travaux de restauration aux abords du cours d'eau :

S. M : « La Sereine, c'est plus long à arriver sur le village, sauf que la dernière [crue de la] Sereine, c'était une rupture ».

V. P : « Oui, c'était une rupture et donc, c'était volontaire ! C'est compliqué. Je dirais que la Sereine est venue sur Thil, mais c'était une volonté, en fait. Il fallait qu'on choisisse entre Saint-Maurice, Beynost et Thil, ils ont choisi Thil. En octobre 1993, c'était le 6 octobre 1993. Je peux vous dire la date précise [...] En fait, à cette époque, en automne 1993, il y avait eu du remembrement au niveau de la Safer et ils étaient en train de retravailler, on va dire, pour trouver un joli mot, "les berges de la Sereine". C'était très frais et c'est vrai que le mois de septembre 1993 a été un mois de pluviométrie très très importante, parce qu'il y a plusieurs phénomènes qui se sont ajoutés. Une très forte pluviométrie, c'est vrai. Mais la fragilisation des berges a été déterminante, je dirais.

Enfin nous, on a les films à l'époque où il y avait encore la pelle mécanique sur les berges. L'eau s'est engouffrée. Elle a été sur Thil, de l'autre côté du village, parce que c'était de l'autre côté de l'autoroute. Donc le village par lui-même n'a pas été directement impacté. Les habitants, non. C'est uniquement la zone industrielle... Sauf que moi, c'était mon usine... »

S. M : « Et aussi, parce que quand ils ont ouvert sous le pont, ça a déferlé sur le village ».

V. P : « Un petit peu oui, ce n'était pas énorme, au niveau des conséquences chez les particuliers. Peut-être des inondations de cave, ou de choses comme ça. Mais ça n'a pas eu une ampleur importante ».
[Riverains de Thil et membres de l'association U-Thil, avant Tout]

Ce récit, bien qu'il participe à la construction d'une histoire collective de la catastrophe (LANGUMIER, 2008) pour les riverains de Thil, n'est pas retenu par les autorités qui soulignent en réponse la morphologie particulière de la zone en forme « de cuvette limitée au sud par l'autoroute ». Ils concluent qu'il « n'est pas envisageable, même avec prescriptions, de poursuivre l'aménagement de cette zone »¹⁹⁰. Les autres requêtes sont de plusieurs natures : il s'agit par exemple de questions relatives à la production des cartographies (« quelle est la prise en compte des eaux pluviales dans le projet ? », « pourquoi les cotes de références sont si peu nombreuses sur les cartes du projet ? », etc.), des oppositions concernant le zonage de certaines parcelles – établies notamment dans le but d'y rendre possible les constructions – ou encore des recherches de précisions quant au règlement (raisons qui motivent une disposition, clarification d'un point de règle, etc.). Pour la plupart, les réponses invoquent les modélisations des aléas, ainsi que les mesures prévisionnelles des hauteurs d'eau. Cet échange séquencé en plusieurs temps permet donc acteurs jusqu'alors extérieurs aux procédures de prendre théoriquement

¹⁹⁰ Source : ROUCHON K., 2013, *Enquête publique. Plan de prévention des risques « inondations » sur la commune de Thil*, p 14.

connaissance des documents et des futures règles d'urbanisme qui s'appliqueront sur leur commune.

Pour autant, le maire signale la dimension « intéressée » de cette participation : il voit dans la mobilisation quasi-exclusive de propriétaires terriens leur intérêt évident dans la future revente de leur parcelle. Ainsi, il constate, par la suite, que les mêmes riverains sont à l'origine de demandes de divisions parcellaires dont le découpage suit les tracés précis du plan de zonage. Il attribue cette action à la volonté de séparer les terrains inconstructibles, de ceux disposant de droits à construire : ce genre d'arrangement doit être conforme au PLU et se règle donc via un circuit parallèle à l'élaboration du PPRI.

Bien que les services de l'Etat ne soient pas directement mobilisés sur ce type de questions, ils œuvrent généralement en faveur d'un principe de précaution qui implique l'inconstructibilité de terrains mitoyens, sauf recours à un géomètre assermenté. Ces experts peuvent proposer une division parcellaire si les conditions précisées dans le PLU sont respectées. Une telle possibilité se voit confortée par les agents de la DDT qui expliquent au sein du rapport de l'enquête publique qu'« il faut bien gérer l'urbanisation. Un PPRI n'a pas vocation à interdire les constructions, mais il vise à réglementer l'usage du sol de façon à limiter les effets d'un aléa naturel sur les personnes et les biens. [...] Mais il doit également veiller à ne pas définir des prescriptions excessives, au regard du gain en termes de prévention » (p. 15).

E) La stabilisation d'un document apparemment équivoque

Le plan de prévention des risques d'inondation de Thil est approuvé par le préfet de l'Ain le 17 mai 2013. L'enquête publique ne conduit à aucune modification substantielle des cartographies, mais elle fait émerger plusieurs interrogations et contestations qui seront invoquées à nouveau à l'occasion des négociations du plan local d'urbanisme. Ainsi, si les discussions relatives à l'identification des risques d'inondation sur Thil se clôturent, celles relatives aux autorisations de construire repartent de plus belle quelques mois plus tard. Elles conduisent *in fine* au désistement de l'adjoint à l'urbanisme de Thil et à plusieurs épisodes de tensions entre le maire et ses administrés. Plus récemment encore, cinq recours au PLU ont été portés devant le Tribunal administratif, dont la plupart contestaient l'impossibilité de construire sur des zones potentiellement inondables. Le maire plaisante de cet épisode, qui ravive les souvenirs de l'élaboration du PPRI :

« Les recours étaient surtout sur les secteurs UPA, c'est-à-dire sur le grand passage d'eau à 10 km/h en plein milieu du village de Thil et avec des structures de maisons qui étaient en pisé, etc. Et les recours ont été faits par des gens qui n'étaient même pas au courant, ou du moins qui feignaient de ne pas l'être.

Parfois, les recours étaient formés par des propriétaires fonciers, qui m’ont dit un jour : “monsieur, nous sommes à Thil depuis 1664 et nous voterons pour vous”. Eux, ils savaient très bien ce qui allait se passer et ça ne les a pas étouffés de vendre leur terrain dans des zones inondables. Mais je comprends, c’est terriblement humain ça... Surtout que dans une même famille, côté Berlin Est, c’est constructible et côté Berlin Ouest, ça ne l’est plus. Donc ça pose des problèmes diplomatiques. Mais c’est la vie ».

Q : Ce matin, on m’a parlé du fait que vous aviez eu des recours par des personnes inondées en 1990...
« Ah bah j’étais le premier étonné, vraiment. Si on cherche, on trouve... Donc j’ai pris la carte du PLU, j’ai cherché les zones et puis j’ai pris les photos de 1990 sous les eaux. “Alors monsieur la présidente du tribunal [...] voilà ce qu’il en est. Maintenant, c’est à vous de juger !” »
[Maire de Thil]

Ainsi, loin d’être uniquement restreint à la seule élaboration du PPRI et à sa mise en application, le caractère inondable du village constitue un débat récurrent. A ce titre, au début de l’année 2018, le maire de Thil, alors impliqué dans une expérimentation de densification douce¹⁹¹ conduite sur un périmètre classé en zone bleue constructible, mandate une équipe du CEREMA Centre-Est afin d’étudier les dynamiques de (re)construction à l’œuvre sur sa commune depuis l’inondation par le Rhône de 1990¹⁹².

Cette longue présentation des négociations qui ont accompagné la production du PPRI de Thil met en lumière les dynamiques s’exerçant durant le processus. Via l’instauration d’un cadre de concertation par lequel les parties prenantes sont susceptibles d’émettre des avis et des remarques sur les documents, le cas d’étude thilois illustre la progressive constitution d’un arrangement à propos de *ce qui fait risque*. Au fil des discussions, chacun des acteurs tend à exprimer ses intérêts, puis à développer l’argumentaire pour en assurer la défense. Les services de l’Etat ont la charge d’étudier les demandes, de les partager, si nécessaire, avec les autres participants, avant de se prononcer vis-à-vis de leur intégration ou non, au sein des cartographies. *In fine*, les négociations conduisent par ce processus itératif à la stabilisation de plusieurs documents, dont la mise en application est laissée au maire ainsi qu’à ses services

¹⁹¹ La démarche initiée conjointement par la DDT de l’Ain, par le conseil d’architecture d’urbanisme et de l’environnement (CAUE) de l’Ain et par le CEREMA Centre-Est vise à « densifier un quartier pavillonnaire avec des logements individuels. Une densification douce réussie prend en compte la dimension collective de cette urbanisation nouvelle et diffuse au sein de l’habitat existant : insertion paysagère et urbaine des nouvelles constructions, gestion des stationnements, [etc.], soit une opportunité d’apporter des améliorations dans un tissu pavillonnaire tout en préservant un cadre de vie agréable ». Pour la commune de Thil, en particulier, l’objectif a été de repenser l’aménagement du centre-bourg en proposant de nouveaux axes de circulations au quartier, tout en créant des espaces de rencontre. Source : DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TERRITOIRE DE L’AIN, « La densification douce maîtrisée », Lien : <http://www.ain.gouv.fr/la-densification-douce-maitrisee-a5134.html> [Consulté le 28/11/19]. Pour une synthèse complète du séminaire final, voir CAUE (2018).

¹⁹² Nous avons eu l’opportunité de participer à cette enquête en tant que soutien indépendant de l’équipe du CEREMA. L’enquête, qui s’est étalée sur près de six mois nous a amené à rencontrer une dizaine d’acteurs, élus, gestionnaires ou riverains, tous concernés par les inondations de Thil. Une synthèse de cette enquête a été réalisée. Pour la consulter, voir : CADRE, CORBILLE, GHOU, ROSSET (2018).

instructeurs compétents. Nous affichons dans la figure 12, la trajectoire simplifiée qu'empruntent les échanges durant l'élaboration du PPRI de Thil, fil rouge de la partie III.

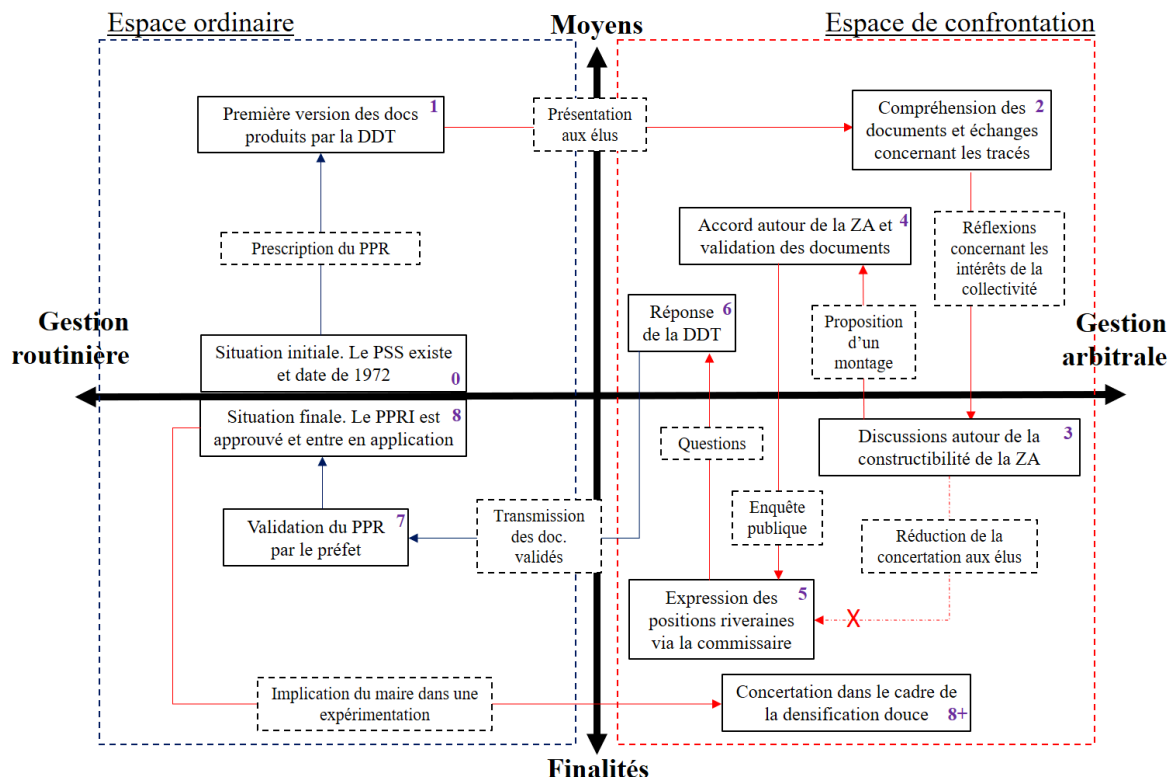
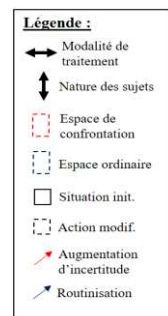


Figure 12 – Elaboration du plan de prévention des risques d'inondation de Thil : analyse des négociations vis-à-vis des sujets abordés et des discussions conduites.

Pour une lecture optimale du schéma suivre les « numéros » qui indiquent le déroulé des échanges. La dernière étape (8+) se trouve, en partie, en dehors de la procédure et prend place près de 6 ans après l'étape 8. Elle illustre le caractère continue des discussions autour de ce qui fait risque.

Pour davantage d'information concernant le fonctionnement du schéma, se reporter à la figure 11 (p. 202).



2) L'amorce de la procédure – fixer le cadre des discussions

Dans la plupart des communes du nord-est de l'agglomération lyonnaise, des documents et préoccupations relatifs aux « risques » précèdent les plans de prévention. Il s'agit de documents cartographiques parfois datés, comme peuvent l'être les plans des surfaces submersibles (PSS), les porter-à-connaissance (parfois transcrits au sein du plan local d'urbanisme), voire les initiatives un peu plus inédites et moins réglementaires, comme, par exemple, celle d'un itinéraire touristique mettant en scène les îles du Rhône et l'histoire de ses crues. L'ensemble fait référence à diverses problématiques, inscrites parfois sur le temps

long, et dont la manifestation, plus ou moins épisodique a configuré historiquement une partie de cet espace (CANUEL, 2012 ; GHOUL, 2016 ; GHOUL, COANUS, LEFORT, 2018 ; COMBE, 2004). Ainsi, lorsque le préfet prescrit la démarche pour une commune, ses services ont déjà connaissance de la potentielle manifestation de phénomènes physiques. L'acte administratif, préliminaire aux négociations, répond à des injonctions nationales d'élaboration des PPR et s'avère en cela particulièrement performatif : par la simple prescription d'un plan, celui-ci a vocation à être élaboré. C'est notamment ce qu'il advient sur la commune de Thil, commune dont les « zones inondables » sont jusqu'en 2010 répertoriées au sein du PSS de 1972.

A) Un objectif initial modelable

Mais il ne s'agit pas de l'unique forme que peut adopter la phase d'« initialisation ». Pour la commune de La Boisse, que nous avons déjà évoquée dans la partie II¹⁹³, l'observation de fissures sur la maison Georges Lapiere précipite un travail de révision du PPRN, pourtant réalisé quelques années auparavant. Dans ce cas, les acteurs questionnent la validité des précédents tracés, puis remettent en cause l'acteur-expert qui les a réalisées. La discussion s'oriente rapidement vers la nécessité d'établir une nouvelle instrumentation du site et de mieux caractériser le glissement de terrain. Ce dernier représente donc un élément perturbateur qui initie un travail d'expertise et d'échanges à propos du PPRN. A ce titre, il est aussi possible de considérer l'annonce d'un nouveau projet d'aménagement, d'infrastructure (cas n°3) ou celle d'une étude d'aléa fluvial (cas n°4) comme des déclencheurs des échanges. Devant cette variété de possibilités, il convient de mieux définir la phase d'amorce.

Si la nature de l'amorce diffère en fonction de la situation d'incertitude, ses effets semblent, quant à eux, invariants. D'abord, l'amorce permet une annonce de l'objectif des échanges, qu'il s'agisse de la réalisation d'un document d'urbanisme ou bien de la production de nouvelles données censées actualiser la « gestion ordinaire » des risques. Cet objectif initial est loin d'être figé et peut drastiquement évoluer au cours de la progression des échanges et la mobilisation de nouvelles ressources, soit en étant complété par des préoccupations annexes, soit, en subissant une redéfinition complète. Dans le cas de Thil, l'objectif principal est clairement établi et il repose sur le fait de trouver un compromis quant aux tracés du PPRI afin d'assurer un aménagement contrôlé de la commune vis-à-vis des débordements du Rhône et de la Sereine. A l'inverse, dans le cas de La Boisse, le but poursuivi se constitue chemin faisant, au gré de l'instrumentation du site et de la qualification plus précise des phénomènes physiques à l'œuvre. Dans tous les cas, l'amorce positionne un acteur en tant qu'administrateur et

¹⁹³ Cf. cas de la commune de La Boisse étudié dans le chapitre 3 (p. 114-120).

animateur des discussions. Pour l'élaboration des plans de prévention des risques, il s'agit la plupart du temps des services de l'Etat, constitués en tant que véritables maîtres du jeu étant donné les missions réglementaires qu'ils détiennent.

B) Des services de l'Etat dotés de capitaux techniques et variés

Pour expliquer l'attribution de cette fonction, nous nous intéressons dans un premier temps aux principales missions qui peuvent leur être attribuées. On y retrouve l'aménagement du territoire, la surveillance de la ressource en eau, la protection de la biodiversité ou encore la prévention des risques naturels et technologiques, autant de thématiques qui sont portées par les services de l'Etat et leurs différentes directions. Celles-ci se décomposent ensuite en plusieurs pôles, services ou unités afin de répondre aux orientations des politiques publiques et aux particularités présentes dans leur périmètre d'action. Ce dernier s'avère lui aussi variable et peut aller du département à l'ensemble du territoire national en passant par des échelles intermédiaires (région, bassin hydrologique, etc.).

Pour ce qui est de la thématique « risque », son traitement est usuellement réparti selon un découpage spécifique à chaque organisation. Au niveau de la direction départementale des territoires (DDT) du Rhône, par exemple, les missions d'urbanisme relatives aux risques *technologiques* et aux risques *naturels* sont concentrées au sein d'une unité spécifique intitulée « unité de prévention des risques ». À l'intérieur de celle-ci, quatre chargés de mission se partagent la prévention ainsi que l'élaboration des PPR pour les risques dits *naturels*, contre un seul autour des risques *technologiques*. Ils sont assistés dans la production des cartographies par deux techniciens géomaticiens. Dans le département de l'Ain, l'unité analogue se compose d'un chef d'unité ainsi que de deux agents techniciens, parmi lesquels l'une est en alternance au moment de l'enquête. Le volet risque *technologique* est, quant à lui, dévolu à une unité départementale de la DREAL Auvergne Rhône-Alpes (AuRA) détachée à Bourg-en-Bresse. L'unité en question a élaboré d'une partie des PPRT du département de l'Ain, en anime les comités de suivi de site et, de manière globale, constitue un interlocuteur privilégié des exploitants industriels soumis à un classement Seveso seuil haut.

Pour la DREAL AuRA, la gestion s'opère au sein de deux services distincts : le premier s'intitule « prévention des risques naturels et hydrauliques » (PRNH) et se divise en plusieurs pôles conformément aux compétences de la DREAL (coordination de l'hydrométrie et de la prévision des crues, prévention des risques naturels, gestion des ouvrages hydrauliques), tandis que le second traite des sujets relatifs à la « prévention des risques industriels, du climat, de l'air et de l'énergie » (PRICAE). A chacun des pôles qui les constituent correspond une équipe

plus ou moins hétérogène et complète¹⁹⁴. Au sein de la DREAL AuRA, un troisième service, intitulé « Bassin Rhône-Méditerranée et Plan Rhône » (BRMPR) dispose de missions importantes dans la prévention des risques d'inondation.

Les participations respectives des services de la DREAL à l'élaboration des PPR ne sont toutefois pas équivalentes : si le service PRICAE prend part à l'instruction des études de dangers en deuxième instance¹⁹⁵ et a participé à l'élaboration des PPRT de la région, le service PRNH se trouve davantage en retrait des négociations, bien que son rôle reste charnière dans la politique de prévention des risques. Ses agents interviennent principalement dans la validation des dossiers de PAPI, dans l'aide à la rédaction de cahiers des charges en vue d'expertises ou bien encore dans la rédaction de documents cadres à la politique de prévention des risques. Ainsi, les services de l'Etat se partagent un ensemble de tâches et de missions régaliennes relatives à la gestion des risques, impliquant un certain nombre d'échanges entre services, souvent en amont de toute concertation. La principale conséquence de cette répartition théorique se retrouve dans le fait que les agents d'une unité donnée n'ont pas toujours les compétences et les outils réglementaires nécessaires à la réalisation de leurs tâches et doivent faire appel à d'autres services ou directions. Toutefois, ce constat du morcellement des capitaux techniques n'enlève rien à la technicité marquée dont sont dotés les agents en poste, qu'ils tirent à la fois de leurs prérogatives administratives mais aussi des éléments constitutifs de leur profil socio-professionnel (*cf. encart n°2*).

¹⁹⁴ Comme nous l'expliquons un peu plus loin, certains services peuvent être soumis à des vacances de poste, parfois prolongées. Pour autant, les missions et responsabilités des pôles en question restent les mêmes, pouvant mener à des situations de surcharge.

¹⁹⁵ Il s'agit des principaux documents permettant l'identification et l'évaluation d'un « aléa technologique » dans le périmètre d'une installation classée. A l'intérieur des études de dangers sont recensés les principaux phénomènes physiques propres à un site industriel et faisant l'objet d'un classement Seveso seuil haut. Pour chacun une multitude d'informations permettant de le qualifier est explicitée (probabilité d'occurrence, cinétique, extension spatiale de la survenue d'un événement, organisation des secours, etc.). La production de tels documents est à la charge de l'industriel, mais les services de l'Etat en effectuent un contrôle strict à deux niveaux : un premier auprès des DDT locales et un second par les agents de la DREAL. Toutefois, devant l'apparente complexité technique des études de dangers, les agents du pôle « risque accidentel » se spécialisent sur le fonctionnement d'un volet en particulier (canalisation, stockage de produits dangereux, classification des gaz, etc.) : ainsi, un seul agent ne dispose pas de toutes les ressources pour comprendre une étude de dangers à lui seul, mais peut combler ses lacunes en échangeant avec ses collègues. Le responsable du pôle « risque accidentel » assimile le double niveau de contrôle à une « ceinture de sécurité » pour les services préfectoraux. Pour davantage d'informations sur les études de dangers et leurs différentes « fonctions sociales », voir MARTINAIS (2010B).

Encart n°2 : Des services de l'Etat aux ressources techniques importantes mais fluctuantes

Au sein des DDT de l'Ain et du Rhône, les chefs des unités « planification urbanisme et risque » sont usuellement des fonctionnaires de catégorie A, dotés de tâches d'encadrement. Les agents qui occupaient cette fonction durant l'enquête provenaient du cycle d'ingénieur des travaux public de l'Etat (ITPE) respectivement en deuxième et troisième affectation, avant d'être tous les deux remplacés en fin d'année 2018.

Le départ d'un agent et son remplacement se font pour des raisons variables, mais dont l'explication informe sur l'organisation des compétences au sein des services de l'Etat. Dans les deux cas étudiés, l'agent s'avère relativement jeune – la trentaine tout juste passée – et, après une première affectation en Île-de-France, décide de revenir en région Rhône-Alpes, réputée pour sa surcharge d'effectifs. Après trois à cinq ans d'activité, l'ITPE gagne à changer de poste en vue d'être nommé divisionnaire : les requis pour cette promotion ne sont pas clairement déterminés, mais elle est usuellement conditionnée à la maîtrise d'une palette large de compétences, aussi bien techniques que managériales, ainsi qu'à une ancienneté de plus de huit ans au sein du ministère et d'un minimum de trois postes exercés.

Pour l'agent sur le départ, deux stratégies concurrentes se présentent. La première revient à diversifier ses compétences et à changer fondamentalement de domaine d'action et de coller au plus près aux attentes du divisionnariat. La seconde consiste à rechercher une spécialisation dans le domaine initialement parcouru tout en changeant de poste et en accroissant les responsabilités associées. Il est possible de voir dans cette voie, particulièrement courue par les « jeunes » fonctionnaires, la volonté d'être à l'initiative de nouveautés et de changements dans la politique publique dont ils deviennent petit à petit des spécialistes.

Cette logique est notamment décrite par BOURDIEU et CHRISTIN (1990), qui étudiant la modernisation des règlements propres à la politique du logement, constatent comment les jeunes (hauts) fonctionnaires composent avec « une bureaucratie de gestionnaires, qui attachés à défendre leurs intérêts spécifiques de position et de corps se montrent beaucoup plus prudents », tandis qu'eux « s'efforcent d'inventer des formes plus efficaces et plus économiques d'allocation » (p. 68). Il est possible d'assimiler à l'un des deux agents un objectif similaire : au cours de ses fonctions, il s'est attaché à réfléchir avec son équipe à de nouvelles manières de pratiquer la concertation et à rechercher des outils de communication et d'information destinés aux riverains. A la suite de ce poste, il obtient une affectation en administration centrale en charge des négociations internationales concernant l'adaptation aux changements climatiques et à la montée des océans.

Cependant les compétences accumulées par un agent tout au long de l'exercice de ses fonctions sont potentiellement réinitialisées à l'échelle du service lorsque celui-ci le quitte. En effet, en considérant les trajectoires qui animent les carrières des ITPE, il arrive souvent que le nouvel agent ne dispose pas *a priori* de connaissances spécifiques au domaine d'action dans lequel il entre.

Pour l'Ain, par exemple, le poste de chef d'unité prévention des risques a été attribué à un fonctionnaire administratif, docteur en droit. Ses expériences antérieures en tant que chef de l'unité « application du droit des sols » ont renforcé le bagage réglementaire ainsi que les compétences managériales requises. Pour autant, il ne dispose en apparence que de très peu de connaissances spécifiques à la politique de prévention des risques.

Ces principes professionnels peuvent s'appliquer à l'ensemble des agents disposant du grade d'ingénieur des travaux publics, travaillant aussi bien en DDT qu'en DREAL. De la même façon, la présence d'un agent au sein d'un service et d'un domaine d'action s'avère conditionnée par les logiques de mutations souvent personnelles. Les techniciens sortant de l'Ecole Nationale des Techniciens de l'Equipement (ENTE) peuvent, par exemple, intégrer un service en alternance et y officier en parallèle de leur formation. Ceci permet théoriquement l'acquisition des principaux éléments de spécialisation en prévision de leur prise de poste. De même, certains agents techniciens de catégorie B+ sont caractérisés par leur ancienneté au sein de la même direction : leur formation est souvent plus hétéroclite que celle des autres agents et ne correspond pas nécessairement à l'un des corps de fonctionnaires actuels.

Les techniciens disposent alors de compétences technico-scientifiques fortes et d'une connaissance fine d'un domaine d'action. A ce titre, ils sont souvent capables de présenter les successives évolutions qu'a vécu la politique, de pointer les changements progressifs dans les manières de procéder, d'expliquer les différents chantiers auxquels ils ont participé ainsi que ceux qu'ils ont œuvré à configurer, etc. De cette manière, les agents proches de la retraite dans cette situation peuvent se voir chargés de sauvegarder leur participation à la prévention des risques.

Néanmoins, lors d'une nouvelle affectation, le service d'accueil doit se réorganiser afin de former le nouvel entrant, souvent *sur le tas*, dans l'optique de le mettre à niveau le plus rapidement possible. En effet, les services de l'Etat sont généralement pris dans des exigences temporelles de réalisation de documents, de notes préfectorales ou d'autres éléments de communication, impliquant la réutilisation de certains canevas.

A l'inverse, lorsqu'un poste n'est pas pourvu suite au départ du titulaire, le service en question peut être soumis à divers problèmes de fonctionnement plus ou moins sévères : surcharge, lacunes en termes de compétences, perte de connexions avec d'autres acteurs, etc. Malgré ces complications, le service est assujéti à une exigence de continuité que les agents s'efforcent de maintenir. Dans certains cas, de telles situations peuvent être inconfortables pour l'action : ainsi, lors d'un entretien informel avec une cheffe de subdivision de la DREAL, celle-ci nous confie ne pas savoir comment gérer la totalité des dossiers de demande d'autorisation en l'absence d'un collègue sur le départ, d'autant que celui-ci traitait en parallèle d'autres sujets, relatifs à l'urbanisme.

Dans l'ensemble, les services de l'Etat s'avèrent dotés d'un capital scientifico-technique important, qui, s'il ne s'avère pas réparti équitablement entre les différentes directions, ni même tout le temps disponible, circule entre leurs agents afin d'être mobilisé dans les situations adéquates. Les ressources nécessaires pour l'identification de *ce qui fait risque* sont elles aussi réparties asymétriquement entre les services de l'Etat : certains occupent une place d'animation importante, tandis que d'autres se trouvent davantage en retrait et participent à l'écriture des règlements ou la mise en œuvre d'outils de programmation (PAPI, SLGRI, etc.).

C) Les maîtres des négociations et les rôles qu'ils attribuent

La diversité des missions dont ils sont chargés atteste du rôle prépondérant et pluriel que jouent les agents des services de l'Etat dans les discussions autour de *ce qui fait risque* : ils sont successivement impliqués dans l'écriture de la politique de lutte contre les inondations et des orientations de la prévention des risques (services PRNH et PRICAE), ils procèdent à l'évaluation des aléas (pôle Plan Rhône) et font valoir les intérêts de l'Etat dans les arbitrages de *ce qui fait risque* (DDT). Ainsi, ils sont à la fois les architectes et les utilisateurs d'une machine administrative dont les rouages se constituent de définitions *naturalistes*, d'outils de programmation, de procédures et de règlements, dont ils sont par ailleurs pour une grande partie les auteurs.

Le préfet et les services sous son autorité jouent donc une double fonction, étant à la fois garants de la bonne tenue des politiques publiques et prenant part aux négociations selon une position régaliennne. Cette dualité provoque *de facto* un effet de domination sur l'ensemble de leurs interlocuteurs que BOURDIEU (1993), en analysant le monopole de l'Etat à faire usage de la domination symbolique, assimile à l'objectivation des conditions de son institutionnalisation. A ce titre, il explique que « si l'Etat est en mesure d'exercer une violence symbolique, c'est qu'il s'incarne à la fois dans l'objectivité sous forme de structures et de mécanismes spécifiques et aussi dans la "subjectivité" ou, si l'on veut, dans les cerveaux, sous forme de structures mentales, de catégories de perception et de pensée. En se réalisant dans des structures sociales et dans des structures mentales adaptées à ces structures, l'institution instituée fait oublier qu'elle est issue d'une longue série d'actes d'institution et se présente avec toutes les apparences du *naturel* » (p. 51).

En cela, les DDT et DREAL, plus que de simples animateurs des négociations, occupent une place de « maîtres du jeu » configurant les arrangements autour de *ce qui fait risque*. Pour assurer ce rôle, les agents expliquent les règles de la négociation, y reviennent à chaque nouvelle session, énoncent le contenu des principaux termes ainsi que la formulation de certains points

de règlement, fixent le calendrier, distribuent la parole à l'occasion de réunions d'échange et évacuent les sujets *a priori* éloignés du cadre de travail sélectionné, etc. Ce faisant, ils valident leurs propres représentations auprès de l'ensemble de leurs interlocuteurs et configurent de cette façon les échanges qui suivent. Pour autant, au regard de leurs missions, ils suivent de grandes directives qu'il se doivent de défendre. Celles-ci se formulent selon trois registres prépondérants : la protection de la population, des biens et des activités, la maîtrise de l'urbanisme dans les zones considérées « vulnérables à des aléas » et l'information du public, mais ne s'y limitent toutefois pas. En fonction des situations, ils peuvent ajouter des considérations connexes relevant d'autres politiques publiques conduites par l'Etat.

Dans le cadre des arrêtés de prescription des PPR, le préfet dresse une liste des participants, rappelée à l'intérieur du document. Dans la plupart des cas, celle-ci identifie clairement les services de l'Etat, la collectivité représentée par le maire et ses adjoints, ainsi que les services préfectoraux, dont l'intervention s'effectue à la fin des négociations. Pour autant, la composition précise de cette liste reste variable et des acteurs supplémentaires peuvent y être invités *a posteriori*. C'est le cas, par exemple, des riverains ou des acteurs associatifs, dont la participation est en pratique conditionnée à l'existence de structures représentatives et des relations favorables à leur concours. Sur la commune de Thil, par exemple, le conseil municipal a tranché dans le sens de l'exclusion des riverains de la concertation.

L'intégration de certains protagonistes aux négociations est avant tout liée au code de l'environnement qui prévoit leur participation. L'acte d'initialisation des négociations conduit alors le « maître du jeu » à identifier les groupes d'acteurs dont la participation aux échanges est attendue. Cette composition peut être explicite (liste de participants, identification nominative, mandat, réseaux ou groupe de travail, etc.) ou bien laissée dans l'implicite : certains acteurs sont identifiés, tandis que d'autres seront ajoutés chemin faisant. C'est d'ailleurs principalement durant la phase de mobilisation que la liste aura vocation à se transformer : au gré des échanges, le nombre de parties prenantes s'élargit ou à l'inverse se restreint à quelques acteurs privilégiés.

L'amorce constitue en cela l'origine des échanges autour de *ce qui fait risque*. Bien qu'elle introduise l'objectif global de la démarche et qu'elle dispose les principaux protagonistes à des tâches particulières, elle n'œuvre pas, à elle-seule à la création d'un cadre d'inter-(re)connaissance (BOURDIEU, 1980B) étant donné qu'à cet instant, aucun échange ne s'est réellement opéré. Les liens entre l'ensemble des acteurs apparaissent uniquement

fonctionnels, ceux-ci ne se connaissant pas nécessairement : elle correspond alors davantage à une pré-identification des principaux interlocuteurs.

Dans le cadre de l'élaboration d'un PPRI, l'amorce adopte la forme d'un arrêté préfectoral de prescription dont la signature s'apparente à une translation verticale d'une situation apparemment routinière vers un état où des questions technico-pratiques concernant le nouveau document sont soulevées (fig. 13).

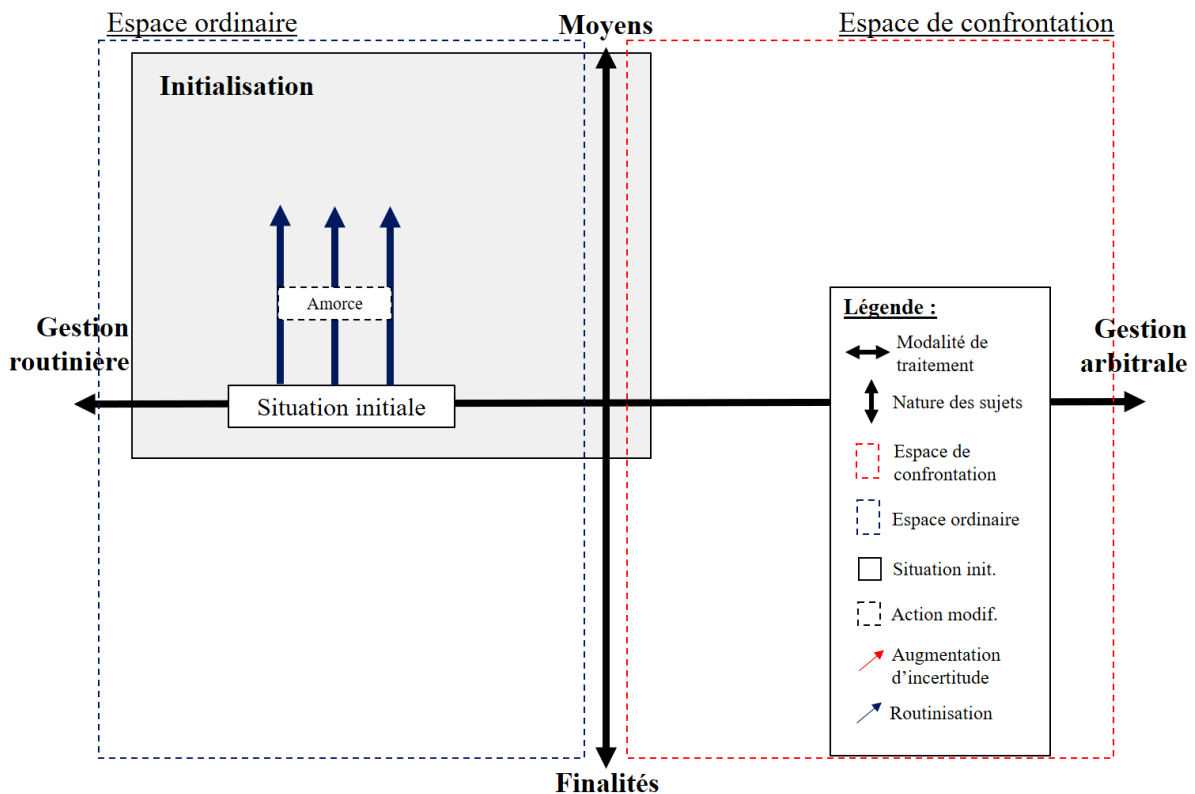


Figure 13 – L'amorce, première étape de l'initialisation. Elle correspond généralement à des interrogations d'ordre « technique » ou « socio-politique » et se caractérise par une translation verticale à partir d'une situation initiale stable

La première véritable étape consiste en la production des cartographies qui serviront de support aux discussions. Le zonage réglementaire d'un PPRN résulte d'une superposition théorique entre une carte des aléas, issue d'une expertise scientifico-technique, et une carte des enjeux, dont la production est, quant à elle, principalement déléguée aux agents des services de l'Etat¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Historiquement les compétences relatives à la prévention des risques naturels, et par extension la mission de cartographie des aléas, ont circulé de directions en directions, en fonction de l'organisation générale des services, de la connaissance de ces thématiques qu'en avaient les agents ou encore des thématiques générales portées par les ministères de rattachement. Dans le département de l'Ain, par exemple, jusqu'en 2010, la compétence était

D) Un périmètre d'étude similaire aux cartes des aléas

En vue de la réalisation des cartes d'aléas, les agents des services de l'Etat se chargent généralement de l'écriture de la commande. Une fois les résultats de l'expertise associée obtenus, ils en contrôlent le devenir, s'assurent de leur transit entre les acteurs participant à la démarche, rassemblent leurs remarques et doléances et tâchent, lorsque ces dernières sont considérées recevables vis-à-vis du mandat, de les prendre en compte. L'approbation du document par le préfet clôt les échanges, souvent limités, autour de cette première cartographie.

Pour la réalisation des cartes d'enjeux, les mêmes agents sont amenés à jouer un rôle d'opérateur bien plus important. La démarche comporte plusieurs phases, dont l'aboutissement est la validation par l'ensemble des parties prenantes de la dimension « enjeu » du risque. La première étape pose donc les bases de la réflexion et consiste en la sélection de la commune¹⁹⁷ (ou des communes), suivie d'une analyse de celle-ci par l'intermédiaire d'un système d'information géographique (SIG). Via le logiciel et en utilisant des cartes à l'échelle 1/5 000^{ème}, les agents répertorient les zones susceptibles d'être atteintes par un phénomène physique naturel, puis en caractérisent l'occupation.

Pour cela, ils portent la réflexion à l'échelle des parcelles dont ils qualifient la fonction actuelle, sans considérer les éventuels projets d'évolution. L'espace de réflexion correspond donc aux zones contenues dans l'enveloppe maximale des cartographies d'aléa. S'il permet de cerner les discussions à des espaces *a priori* concernés par les phénomènes physiques, un tel choix contribue cependant à renforcer la validité des cartographies des aléas, alors considérées comme représentatives de l'espace de manifestation d'un évènement potentiel, plutôt que comme une projection résultant d'un travail empirique d'expertise fondé sur des hypothèses arbitraires (période de retour, non-superposition des phénomènes physiques, etc.) et d'une succession d'échanges et d'éventuelles contre-expertises. La superposition des deux cartographies pour produire le plan de zonage, se fait donc sur les mêmes contours. Nous illustrons un rendu des cartographies d'enjeux dans les figures 14 et 15.

dévolue à la DDAF, avant que celle-ci ne fusionne avec la DDE pour former la DDT, rattachée à l'actuel ministère de la Transition écologique (MTE). Aujourd'hui, la production des cartographies d'aléas et d'enjeux liées à un phénomène physique sont majoritairement portées par un service interne aux DDT dont les missions croisent de la planification, de l'aménagement (ou de l'urbanisme) avec la prévention des risques.

¹⁹⁷ Sans rentrer dans les détails, le choix du périmètre de travail en vue de l'élaboration des PPRN est subordonné aux moyens dont sont dotées les DDT : l'objectif est généralement de faciliter les démarches de négociation et de concertation et de réduire au maximum le nombre d'interlocuteurs sur un espace donné.



Figure 14 – Captures et montage présentant la carte des enjeux de la commune de Thil (01120). La cartographie dont est issue le montage est la version définitive approuvée à l’issue des discussions avec les POA. Un zoom a été effectué spécialement pour cette illustration sur le cœur du village où les découpages parcellaires sont davantage visibles (Source : DDT 01 – voir carte complète en annexe).

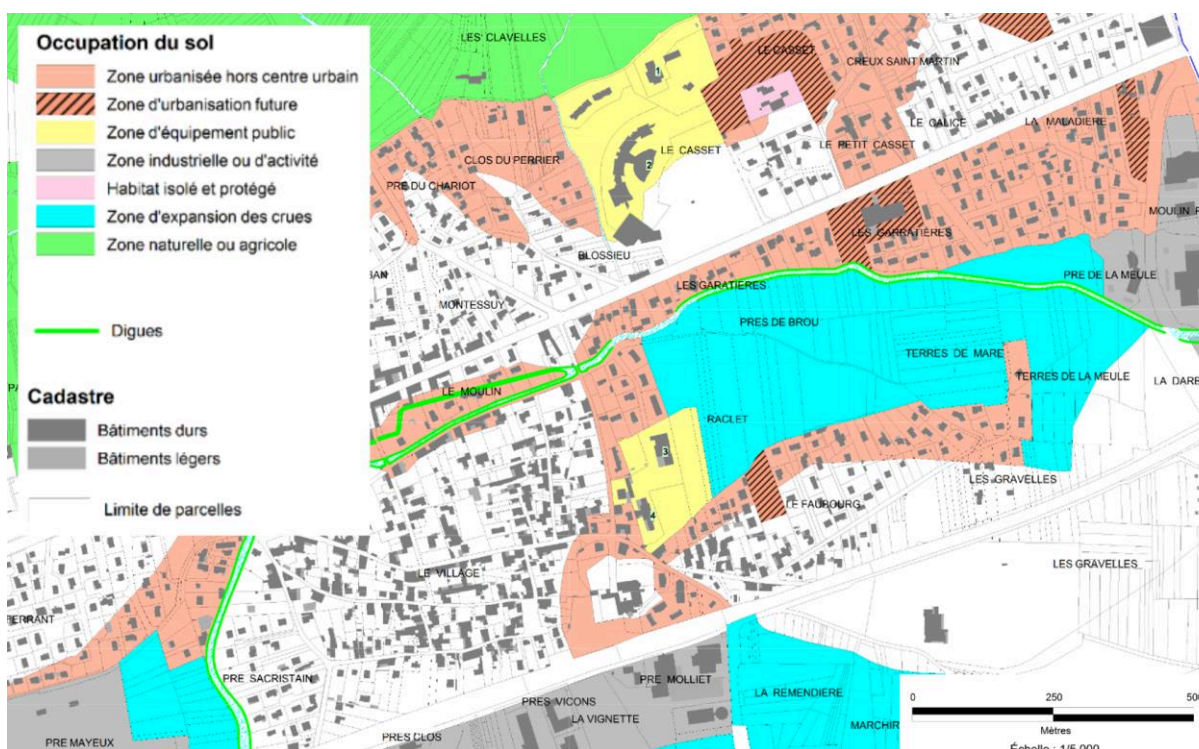


Figure 15 – Captures et montage présentant la carte des enjeux de la commune de La Boisse (01120). La cartographie dont est issue le montage est la version définitive approuvée à l’issue des discussions avec les POA. Un zoom a été effectué spécialement pour cette illustration sur le cœur de la commune sur lequel l’enveloppe globale d’étude est plus visible (source : DDT 01 – voir carte complète en annexe).

E) Une qualification empirique de l'occupation des sols

Sans être proprement standardisées, plusieurs catégories d'occupation des sols sont spécifiées au cours de cette première étape. La qualification se fait par rapport aux fonctions économiques et aux usages portés à connaissances des services de l'Etat qui créent en conséquence une catégorie adéquate. De ce fait, il existe une variété d'entrées possibles, en partie rattachées à l'histoire et au développement de la commune. Parmi les plus courantes, on retrouve les « centres urbains », souvent associés à une densité importante et à des usages multiples et inscrits sur une longue durée (centres historiques, zones architecturalement sauvegardées, anciennes ZUP, etc.). Ils se distinguent des zones dites « hors centre urbain » communément plus diffuses et dont la fonction est principalement résidentielle – c'est par exemple, le cas pour les communes du sud du département de l'Ain – ou encore des petits bourgs ou hameaux.

Les agents de la DDT affichent ensuite les zones industrielles ou d'activité, les parcelles sur lesquelles se trouvent des équipements publics, ils identifient les zones « naturelles » et « agricoles », parfois représentées par un aplat commun, et affichent des zones dédiées aux « loisirs »¹⁹⁸. En fonction du département et des études hydrauliques qui y ont été menées, la primo-version de la carte d'enjeu peut aussi proposer une spatialisation des « zones d'expansion des crues » identifiées¹⁹⁹. De la même manière, les espaces dits *naturels*, ou disposant de particularités environnementales peuvent faire l'objet d'un inventaire spécifique. Une dernière catégorie peut correspondre à la non-qualification de certains espaces : ceux-ci ne sont pas colorisés et sont bien souvent absents des légendes qui accompagnent les cartes. Pour autant, il peut s'agir d'espaces variés, où résident des riverains ou sur lesquels sont installées des acteurs économiques.

Néanmoins, bien qu'il s'agisse de préoccupations précieuses pour la prévention des risques, les compétences que requiert l'identification de ces sections sont assez éloignées de celles des équipes qui en ont la charge. En fait, s'il s'opère à partir des données préexistantes (cartographies, cadastre, densité des populations, etc.) par des logiciels de géomatique, ce travail s'effectue à travers des interactions entre plusieurs services. Dans la mesure où chaque

¹⁹⁸ Une attention particulière est apportée à certaines installations primordiales à l'organisation des sociétés, notamment en période de crise (approvisionnement en eau, transport, etc.), ou bien à certaines zones disposant de fonctions environnementales (biodiversité, Natura 2000, etc.).

¹⁹⁹ La présence de ces zones le long d'un fleuve est censée permettre le retardement de l'écoulement des eaux par leur stockage. Dans sa thèse, Joana GUERRIN (2014, p. 125-161) effectue une synthèse des « zones d'expansion des crues » en tant qu'instruments de l'action publique : pour cela, elle met en évidence les différentes théories scientifiques à l'origine de la notion et raconte leur progressive institutionnalisation.

équipe dispose d'une spécialisation en lien avec les missions qui lui sont attribuées, les agents n'ont d'autres solutions que de demander de l'aide aux services ou directions voisines. La réciproque est que chaque service peut être sollicité pour répondre à propos des sujets qu'il maîtrise. C'est ce qu'évoquent les deux extraits suivants :

« Avec la DDT, nous avons des interactions quotidiennes, à la fois parce qu'au niveau des risques inondation, la DREAL a un rôle un peu particulier parce que nous sommes instructeurs des PAPI. On a donc un rôle qui est quand même très "terrain" pour une DREAL et qui n'est pas une mission d'animation. Donc sur les PAPI, on est très présents. Et donc les DDT, elles, se chargent de l'ensemble des trucs qu'il peut y avoir au quotidien sur des questions de financement... Du coup, la DREAL fait le lien entre la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et les DDT. C'est nous qui sommes la porte d'entrée. »

[Agente du pôle prévention des risques naturels à la DREAL AuRA]

« [Mon unité] vient en accompagnement à ce que fait l'équipe du service « Eau et Nature », principalement sur le volet "PI". En sachant que la GEMAPI, c'est "gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations", mais, en fait, derrière dans les services de l'Etat, ça fait entrer un paquet d'acteurs. Il y a la question de la gouvernance, la question de la gestion des milieux aquatiques qui est toujours dans nos services et puis après, il y a toutes les questions de la prévention des inondations, avec tout un tas de volets.

Nous, sur la GEMAPI, on va intervenir dans l'association des acteurs, notamment au travers des PAPI, les programmes d'action sur la prévention des inondations. [...] Après, on vient en accompagnement pour l'inventaire sur les digues. En sachant que c'est un sujet qui nous intéresse parce que derrière on peut le prendre en compte dans notre PPR ou pour le RDI, la mission de référent départemental inondation. Mais, ensuite, le classement de digue, il est fait par le *gemapien* et par le service de contrôle des ouvrages hydrauliques, qui, lui, est à la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes.

Notre rôle, est plutôt dans l'accompagnement technique du PI pour l'équipe de « Eau et Nature ».

[Agent de l'unité prévention des risques à la DDT du Rhône]

Ces extraits rendent visible la transversalité avec laquelle s'effectuent les missions portées par les services de l'Etat, en particulier pour ce qui concerne l'identification et la gestion des risques. La caractérisation de l'occupation des sols nécessite parfois plusieurs aller-retours internes aux services de l'Etat pour aboutir sur un premier projet de cartographie.

Une fois cette analyse assistée par ordinateur terminée, les agents produisent une première version de la cartographie des enjeux – la plus exhaustive et proche de l'occupation concrète des sols –, dont les fondements reposent principalement sur les connaissances et usages connus des DDT. Le plan de zonage est alors réalisé via un croisement des cartes d'aléas et d'enjeux, afin de constituer un troisième document qui sera l'objet des discussions. Au moment où ces trois documents sont présentés aux collectivités, il est demandé à ces dernières de s'assurer de leur exactitude et dans le cas échéant de proposer des compléments et corrections. Pourtant, dans les faits, le processus de concertation fait assez peu ressortir de demandes spécifiques aux cartographies produites durant cette phase d'initiation. A la place, les

discussions se focalisent sur l'expression d'« enjeux » ou d'intérêts particuliers portés par les protagonistes.

Ainsi, avant de poursuivre l'analyse des négociations, il convient de clarifier le contenu associé à la notion d'« enjeu », mais aussi à celle de « vulnérabilité » qui lui est intrinsèquement liée. A ce titre, nous proposons une rapide analyse de leurs significations respectives. Cette entreprise apporte des clés de compréhension de l'organisation sociale des négociations.

3) « Enjeu » et « vulnérabilité » - deux notions directrices

Le portail Internet Géorisques, géré par le ministère de la Transition écologique, donne au terme « enjeu » deux significations manifestement distinctes. La première l'associe aux « personnes, biens, activités, moyens, patrimoine, etc. susceptibles d'être affectés directement ou indirectement par un phénomène naturel »²⁰⁰. Symétriquement, une telle définition peut s'appliquer à un phénomène dit « technologique », c'est-à-dire qui trouve sa source au sein d'une installation industrielle. Ce sens revient à considérer la notion comme l'« ensemble des éléments liés à la présence humaine (personnes, habitations, activités, économiques, infrastructures, etc.)²⁰¹ » dont l'intégrité est susceptible d'être remise en cause par la manifestation d'un évènement. Cette formulation implique qu'un « enjeu » ne peut être identifié indépendamment de l'existence d'une source de danger, donnant par la même occasion du crédit aux représentations cartographiques réalisées à partir des enveloppes d'aléa.

Le second sens qui est donné au terme correspond à une reprise quasi-textuelle de la description qu'en propose le *Trésor de la langue Française informatisé* : elle le désigne comme « ce que l'on peut gagner ou perdre dans n'importe quelle entreprise »²⁰². Il est bien plus large

²⁰⁰ Il s'agit par ailleurs de la définition proposée chez GARRY (1997, p. 54). MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Enjeux, Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/glossaire/enjeux> [Consulté le 15/10/19].

²⁰¹ Nous empruntons cette tournure au site Internet du PPRI du Marais d'Audomarois dans le Pas-de-Calais (62) qui dispose d'un glossaire. Une page y est d'ailleurs dédiée aux « enjeux » propres à ce PPRI et se focalise sur les activités économiques et agricoles concernées par la montée des eaux. Source : DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TERRITOIRE ET DE LA MER DU PAS-DE-CALAIS, « Quels sont les enjeux présents sur le Marais Audomarois ? », Lien : <http://www.ppri-marais-audomarois.fr/le-marais-audomarois/enjeux/> [Consulté le 15/10/19].

²⁰² Dans l'article du *Trésor de la langue Française informatisé*, le terme « entreprise » ne fait pas référence à l'organisation commerciale et économique, mais prend un sens plus global qualifiant l'action d'entreprendre, c'est-à-dire, la mise à exécution d'un projet donné. Par conséquent, la définition s'applique aussi bien au monde industriel, qu'à toute autre forme d'initiative. Nous supposons toutefois que l'utilisation de cette définition sur le site *Géorisques* a été introduite initialement pour faire une mention du monde industriel, étant donné que la première description ne fait état que des « phénomènes naturels ». Les deux définitions, en plus de suggérer une distinction entre un « enjeu » soumis à un phénomène *naturel* et un autre soumis à un phénomène *technologique*, laissent présager de la confusion qui entoure l'emploi du terme. Source : ATLIF, « Enjeu », in TRESOR DE LA LANGUE FRANÇAISE INFORMATISE , *Dictionnaire culturel en langue française*, Lien : <https://www.cnrtl.fr/definition/mod%C3%A8le> [Consulté le 15/10/19]

et évasif que le précédent, son usage n'étant pas restreint à la seule politique de prévention des risques, mais s'étendant bien au-delà. Il désigne littéralement des « *choses qui sont mises en jeu* » dans des situations soumises au hasard et dont le dénouement n'est *a priori* pas prévisible. Ainsi, de manière générale, ce sens peut être utilisé pour caractériser l'issue de n'importe quelle activité dont la résolution n'est *a priori* pas certaine, comme par exemple : les jeux de hasard (PERETTI-WATEL, 2001), l'émergence de nouvelles formes de technologies (BECK, 1986 [2008], p. 333-493), l'acte de conduire (GILBERT, 2008), la finance, le fait de croire (BOURDIEU, 1980A, p. 81-84), etc.

A) « L'enjeu », une catégorie d'action fourre-tout ?

Dans le domaine de l'aménagement, les agents des services de l'Etat préfèrent toutefois la première définition. Via son utilisation, ils font du terme « enjeu » une catégorie d'action pour laquelle il leur est possible d'envisager une intervention. L'emploi du mot par des agents des services de l'Etat l'illustre :

« On a un enjeu fort d'eau potable avec la présence du captage de Crépieux-Charmy. On a évidemment un enjeu fort de développement touristique, etc. On a un enjeu fort de protection de l'agglomération lyonnaise contre les inondations, puisque c'est la première grande zone de rétention en amont de Lyon. Donc, il y a un enjeu milieux aquatiques, MA, un enjeu prévention des inondations PI, il y a un enjeu approvisionnement en eau potable AEP, il y a un enjeu touristique, il y a un enjeu développement économique. Il y a aussi un enjeu déplacements au travers de toutes les infrastructures routières, autoroutières, ferroviaires qui peuvent traverser ce secteur-là. Et, il y a un enjeu administratif également, puisque la Métropole occupe une grosse partie de ce secteur-là ».

[Agent du service Eau et Nature DDT du Rhône]

« Il y a un PPR spécifique pour Villeurbanne, parce que c'est une commune d'enjeux plus importants et après, on a repris avec le Rhône Aval. [...] Notre façon de pratiquer, c'est de le faire par groupe de communes et le regroupement des communes se fait au regard des ententes et au regard des enjeux communs. [...] Après, les élus peuvent ne pas être d'accord sur le fait que tel endroit peut être inondé, mais il y a eu au moins un échange entre nous et la commune.

Derrière, en fait, l'étude d'enjeu vise à distinguer les zones urbanisées du reste, sachant qu'en zone urbanisée, la règle de base, c'est de ne pas construire en zone inondable. Et puis, elle vise aussi à faire ressortir les différents projets qui sont prévus par les collectivités. Donc, typiquement, ça permet de l'anticiper en vue du zonage réglementaire.

Mettons, la commune a un projet de terrain de rugby, de terrain de foot... Ça permet d'identifier, sur ce secteur-là, si le projet est compatible avec le risque, de faire en sorte que le règlement prévoit bien ce type de dispositions. En l'occurrence, un terrain de rugby ou un terrain de foot inondé, ce n'est pas grave. Même au contraire, ce qui est difficile avec la préservation des zones inondables qui ne sont pas inondées, c'est d'assurer une pérennité dans le temps. Pour pouvoir assurer leur pérennité dans le temps, on laisse en zone naturelle, mais ce qui veut dire qu'elle soit entretenue, gérée et qu'il n'y ait aucune pression foncière dessus. Si on a un équipement sportif, bah, on a une activité qui n'est pas vulnérable, les gens ne dorment pas dedans... ».

[Agent de l'unité prévention des risques à la DDT du Rhône]

« Alors ce qui était regardé, c'était les enjeux GEMA et PI, donc enjeux en matière de gestion des milieux et gestion du risque inondation. Sur l'aval de l'Ain, on est un peu plus léger en risque inondation, en tout

cas, il n'y a pas d'ouvrages de protection jusqu'au barrage de Sault-Brénaz, si on prend la logique des barrages. Donc jusqu'au Rhône, pas d'enjeux majeurs identifiés ».

[Agent du service eau, hydroélectricité, nature à la DREAL AuRA]

La lecture de ces extraits permet cependant de pointer les multiples emplois du terme. Dans le premier extrait, par exemple, il est systématiquement accompagné d'un complément de nom désignant la fonction à laquelle il se réfère (« approvisionnement en eau potable », « tourisme », « protection contre les inondations », « déplacements », etc.). Ainsi, s'ils paraissent de prime abord disparates, ces « enjeux » sont reliés à double titre : ils font tous référence à la fois aux activités des sociétés humaines organisées autour de fonctions particulières et ils traduisent leur sensibilité potentielle au regard de la manifestation d'un phénomène physique.

Le second extrait, pour sa part, précise l'intérêt de l'analyse des enjeux dans le processus de production des PPR. L'agent y insiste sur l'identification des « zones urbanisées » en milieu urbain dense, ainsi que sur les développements communaux programmés, visiblement prioritaires sur d'autres activités ou fonctions résumées par l'expression « le reste ». Ce faisant, il révèle une hiérarchisation tacite des différents types d'enjeux répertoriés, leur offrant un caractère plus ou moins prioritaire. Comme l'illustre l'exemple du terrain sportif que développe l'agent, la considération d'un « enjeu » et les modalités d'action à mettre en œuvre pour en assurer la pérennité dépendent de trois éléments : la fonction à laquelle il fait référence, son « importance », mais aussi de la « gravité » associée à l'aléa répertorié.

Le troisième extrait fournit, quant à lui, un aperçu de cette « gravité » : en essayant de qualifier les enjeux liés simultanément à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations au niveau de la confluence entre le fleuve Rhône et la rivière d'Ain, l'acteur mentionne des « risques d'inondation » qualifiés comme légers. En fait, il confond, à cet instant, la notion de risque avec la représentation prédictive des phénomènes physiques à laquelle correspond la notion d'aléa. En toute rigueur, il devrait à la place parler « d'aléas légers » au niveau de la confluence, afin de conclure à l'absence d'« enjeux majeurs »²⁰³.

²⁰³ Nous supposons que cette inversion est due à deux principales raisons. La première se fonde sur l'évocation, dans la phrase, des ouvrages de protection, généralement utilisés pour la modélisation de l'aléa et non pour l'identification d'un risque. La seconde se base plutôt sur le raisonnement qui est suivi par l'acteur : selon la perspective *naturaliste* qui est la sienne, parler de « risques » légers, revient à dire que le croisement des « aléas » et des « enjeux » donne un résultat « faible ». En plus de commettre un pléonasme, il ne peut pas conclure à l'absence « d'enjeux majeurs » sur ce seul argument. Au-delà, cet exemple se veut aussi témoin de la complexité qui entoure les trois notions, d'aléa, d'enjeu et de risque : bien qu'elles apparaissent de prime abord indépendantes les unes par rapport aux autres, la formulation de chacune de ces notions partage avec les autres de nombreux points communs, comme nous le montrons plus bas. Ainsi, bien que l'acteur en question ne soit pas en première

Une grande majorité des usages du terme s'inscrit dans la continuité de la première définition proposée sur le portail Géorisques, à l'instar de celles mise en avant au sein de documents opérationnels communaux. Par exemple, le DICRIM de la commune de Thil spécifie que « l'enjeu représente l'ensemble des personnes et des biens pouvant être affectés par [un] phénomène », omettant toutefois de préciser les modalités de leur identification ou bien l'intérêt de leur cartographie pour la démarche PPR. Des variantes peuvent exister faisant du terme « enjeu » un mot-valise qui emprunte à chacune des deux définitions selon le contexte.

« On est quand même sur un secteur où on est assez peu impactés par les risques de montée de crue ou de choses comme ça. Les enjeux ne sont pas énormes-énormes sur la commune par rapport à d'autres. Et le cours d'eau du Ravin, c'est pareil, on a une zone de protection et nous, on a des contraintes particulières en construction sur ces secteurs-là, pour ne pas aggraver la chose. [...] Et puis là, alors c'est un peu différent parce qu'on a quand même de gros enjeux champ captant qui viennent se superposer et qui sont prépondérants [...].

On a une demande qui vient des écoles et qui nous est transmis via le collègue du service du patrimoine. On voit ce qu'on peut prendre en charge, etc. Sachant qu'il y a aussi parfois des enjeux conflictuels entre ce qui est préconisé par un plan particulier de mise en sécurité (PPMS) et puis ce qui est préconisé par notre service énergie, par exemple ».

[Agente du service environnement, énergie à la ville de Rillieux-La-Pape]

« La définition d'un enjeu, ce ne sont pas des choses qui pour moi ont un intérêt pour le public. Ce qu'il faut, c'est expliquer les risques. Ce que c'est. Comment ça se concrétise. Qu'est-ce que je dois faire en cas de... ? Et surtout, qu'est-ce que je ne dois pas faire ! Les enjeux **souffle** ».

[Chargé de mission à la ville de Vaulx-en-Velin]

Dans le premier extrait, le mot fait référence à des fonctions de protection des habitations et de champ captant, conformément au premier mode d'expression. L'identification d'un « enjeu » apparaît intrinsèquement liée à la mention d'un phénomène physique (remontée de nappe, crue torrentielle du Ravin, etc.) et chacun des *enjeux* se voit affublé d'une importance relative (« les enjeux ne sont pas énormes-énormes », « de gros enjeux », etc.). La seconde partie de l'extrait intervient un peu plus tard durant l'entretien, lorsque l'agente fait allusion au rôle de son service dans la mise en œuvre du plan communal de sauvegarde (PCS). Pour cela, elle explique la nécessité de transiger entre plusieurs « enjeux conflictuels » : elle oppose la mise en sécurité des élèves de l'école de Rillieux-La-Pape en vue d'une intrusion, à la rénovation énergétique du bâtiment, tous deux étant *a priori* détachés de la survenue d'un potentiel phénomène physique.

A l'inverse, dans le second extrait, l'agent de la mairie de Vaulx-en-Velin émet des doutes quant à l'emploi de la catégorie « enjeu » pour communiquer au sujet des risques. Ainsi,

ligne de l'élaboration des PPR, sa proximité institutionnelle et sa formation d'ingénieur lui confèrent une base technique et théorique suffisante pour comprendre les différences entre les trois notions.

plutôt que d'utiliser le terme, il préfère directement fournir une explication du comportement conseillé en cas d'incident. La non-utilisation du terme se présente comme une alternative, mais elle correspond ici à un exercice postérieur à l'élaboration des PPR, davantage de l'ordre de la « gestion ordinaire ».

Le terme « enjeu » est donc entouré d'une certaine polysémie, à laquelle les acteurs ne font cependant que très rarement référence. Des définitions supplémentaires sont toutefois introduites par certains collectifs d'acteurs invitant, par exemple à se focaliser sur les « dommages directs comptabilisables dès la fin de l'évènement exceptionnel²⁰⁴ », ou encore à réfléchir sur les actions à mettre en œuvre pour prévenir de futurs problèmes et réduire l'impact d'un potentiel évènement.

B) Les trois acceptations de la notion de vulnérabilité

Cette dernière façon de considérer un « enjeu » va de pair avec l'idée selon laquelle il existerait un « gain » organisationnel et matériel à retirer des réflexions conduites en situation de gestion ordinaire du risque, notamment à propos de la notion d'enjeu. Les discussions attenantes se font alors en termes de « vulnérabilité », terme qui « exprime le niveau de conséquences prévisibles d'un phénomène naturel sur les enjeux. [...] La vulnérabilité exprime le lien entre l'aléa, la nature et l'importance des enjeux exposés, les ressources disponibles pour y faire face et les impacts qui en découlent [...] On considère aussi que la vulnérabilité traduit la fragilité d'un système socio-économique dans son ensemble ». Cette définition *officielle* du terme donne accès à deux voies d'actions complémentaires : pour la première, les acteurs envisagent des solutions technico-opérationnelles susceptibles de réduire la gravité avec laquelle la société est affectée par un évènement potentiel, tandis que pour la seconde, les solutions sont plutôt à trouver dans la mise en œuvre de dispositifs organisationnels ou informationnels. Ces deux volets se retrouvent dans les explications qu'en proposent les services de l'Etat dans l'extrait ci-dessous.

²⁰⁴ La définition complète présente les « enjeux [comme] les dommages directs comptabilisables dès la fin de l'évènement exceptionnel sur les habitations, les infrastructures, les bâtiments commerciaux ou industriels, les cultures ou le cheptel, et, dans les cas les plus dramatiques, les vies humaines ». Elle est présentée sur le site Internet du centre de ressource et d'expertise Calyxis : il s'agit d'un centre de formation principalement animé par des missions d'expertise et d'assurance, et structuré autour d'un objectif de diminution de la « vulnérabilité de l'individu face aux risques du quotidien, dans trois domaines majeurs : les accidents de la vie courante, la santé/nutrition/hygiène de vie et le risque inondation ». Ce pôle d'expertise s'organise autour d'une collaboration entre des acteurs scientifiques, des assureurs ainsi qu'un ensemble de partenaires industriels, ou issus du domaine de la santé. Les principaux objectifs de ce collectif ainsi que la présence marquée d'assureurs peuvent expliquer la formulation en termes de « dommages », principal levier d'action du monde assurantiel. Source : CALYXIS, « Qu'est-ce qu'un enjeu ? – Calyxis – L'habitat face au risque d'inondation », Lien : <http://www.calyxis.fr/presentation-de-calyxis/> [Consulté le 19/10/19].

« Clairement, la vulnérabilité correspond aux poches à enjeux. Après, on rentre sur des questions comme : où est-ce que sont situées ces poches d'enjeux et qu'est-ce que c'est comme typologie d'acteur ? En effet, ce n'est pas la même vulnérabilité si on parle d'un particulier, d'une entreprise, si on parle d'un bâtiment public, ou si on parle d'un réseau. Aujourd'hui, par le biais des PAPI, on essaye de mener de plus en plus de démarches, au moins de connaissance de la vulnérabilité, par le biais des diagnostics. Par exemple, pour les réseaux, pour les entreprises, les particuliers, les bâtiments publics qui sont financés en partie par le fonds de prévention des risques naturels majeurs, etc.

Parce qu'on se rend bien compte que d'une part, on ne va pas supprimer l'aléa partout où il existe et de l'autre, qu'on ne va pas supprimer les enjeux. Donc on ne va pas supprimer les risques ! En plus, l'avantage de ces démarches de réduction de vulnérabilité, c'est que ça permet aussi de sensibiliser les gens. Par exemple, si on fait une digue, les gens se croient protégés et on perd la notion de vulnérabilité de ces personnes, alors que le but d'un diagnostic, c'est aussi d'avoir un moyen de communiquer avec les gens. De discuter et de demander "vous savez à quelle hauteur d'eau la dernière crue est arrivée dans votre maison ? est-ce que vous avez connaissance du PPRI ? Est-ce que vous savez en quelle zone du PPRI vous êtes ?".

Voilà, ça sert à faire prendre conscience aux gens de la vulnérabilité de leurs habitations, notamment chez les particuliers. Après, les entreprises, c'est vrai qu'il y a toute une démarche, il y a les plans de continuité d'activité, etc. Si en effet, une entreprise est inondée, elle va peut-être plus le prendre en compte à son échelle, elle va mener des démarches individuelles pour se protéger, etc. Parce qu'en effet, qui dit inondation, dit dégâts ».

[Agente du pôle prévention des risques naturels à la DREAL AuRA]

Par ailleurs, la notion d'« enjeu » s'avère assez peu étudiée dans la littérature scientifique. Les scientifiques, aussi bien se trouvant du côté des sciences expérimentales, que de celui des sciences humaines et sociales préfèrent, à la place, réfléchir à propos celle de « vulnérabilité », davantage à même de relier un « aléa » à une société donnée. André DAUPHINE et Damienne PROVITOLLO (2013, p. 26-33) répertorient trois formes de vulnérabilités analysées en pratique par les chercheurs, chacune étant associée à une manière d'envisager la relation entre le phénomène physique, sa représentation et les sociétés qui y sont soumises.

La première est qualifiée de « biophysique » et elle correspond au mode majoritairement utilisé par les services de l'Etat. La vulnérabilité caractérise l'exposition d'un « enjeu » à un « aléa » et s'exprime en fonction de la résistance de cet enjeu – définie par rapport aux moyens d'actions à mettre en œuvre, à la nature de l'enjeu, etc. – et de sa sensibilité – indiquée en terme de niveau d'importance, ou via un degré d'endommagement (PIGEON, 2007 ; 2014).

Le deuxième type de vulnérabilité se concentre sur « les capacités de réponses de la société face à une perturbation » (PROVITOLLO, 2013). Les chercheurs qui travaillent sur la « vulnérabilité sociale » – telle qu'elle est nommée par les auteurs – repèrent les facteurs permettant d'expliquer les fragilités des populations, aussi bien propres à leurs modes de vie (mauvaises conditions d'hygiène, pauvreté, habitations détériorées, peuplement erratique, etc.),

qu'aux aspects « culturels » des sociétés (religion, pensée naturaliste²⁰⁵, etc.). Ces études peuvent être assistées d'outils analytiques et opérationnels comme, par exemple, la courbe de FARMER (PIGEON, 2012)²⁰⁶.

La troisième approche se concentre sur les « vulnérabilités territoriales ». Initiés au milieu des années 1990 en France, les travaux sur la notion de vulnérabilité appliquée au territoire se penchent sur l'organisation et le fonctionnement des sociétés et de leurs centres urbains (D'ERCOLE *et alii.*, 1994 ; D'ERCOLE *et alii.*, 2009). Pour l'analyse, les chercheurs se concentrent sur les réseaux structurants des métropoles (eau, assainissement, énergie, réseau de chaud, etc.), sur l'organisation globale des sociétés (agencement du bâti, problèmes structurels dans l'évacuation des populations, etc.) ou encore sur les systèmes et institutions qui dépendent de son bon fonctionnement (marchés, institutions, logistique, etc.). « La question des risques urbains se pose donc aussi dans ces termes : ce qui affecte un espace particulier dans une ville peut impacter l'ensemble de l'agglomération, ce qui affecte une ville peut avoir des conséquences bien au-delà du territoire affecté » (METZGER, D'ERCOLE, 2011).

« Les “enjeux” sont très importants ! Parce que si, effectivement, le risque est fonction des vulnérabilités, là, on est un peu sur vos terrains **il s'adresse aux géographes et historiens présents dans l'auditoire**, eh bien effectivement, ce n'est plus tout à fait les mêmes disciplines qui sont présentes. Et si on est logique dans l'orientation de la recherche, les budgets ne se redistribuent plus tout à fait de la même façon.

Si, comme le prétend Pascale METZGER, il serait raisonnable de commencer à dire, quand on travaille sur une collectivité ou un territoire : “ qu'est-ce qui coûte ? Et qu'est-ce qui compte pour ce territoire ?” et puis après seulement regarder les impacts qui sont liés aux phénomènes et aux conjonctions de phénomènes, on renverse complètement les problématiques, on renverse tout !

Et ça bon, ça a été un combat à moitié gagné [au terme du GIS Risques collectifs et situations de crise] ». [Claude GILBERT, directeur de recherche émérite au CNRS en science politique, IEP de Grenoble à l'occasion d'une journée d'échange dans le cadre de l'ANR Transenvir]

Comme l'explique Claude GILBERT dans l'extrait qui précède, cette dernière façon de considérer la « vulnérabilité » amorce un léger déplacement : au lieu des approches

²⁰⁵ Voir par exemple REVET (2010) ou DOURNEL (2016).

²⁰⁶ La courbe de FARMER est un outil analytique dont le principe est d'associer la fréquence et l'intensité avec laquelle un accident pourrait se produire. Elle est généralement représentée à l'intérieur d'un diagramme à deux entrées (abscisse : intensité, ordonnée : fréquence) et sa représentation prend, pour un enjeu donné, la forme d'une courbe décroissante allant d'une fréquence élevée pour une intensité faible à une fréquence faible pour une intensité très marquée. Les usages de la courbe ainsi tracée sont pluriels : il est possible d'y voir une limite entre d'un côté les « risques » acceptables (en-dessous) et de l'autre, le « risque non-acceptable » (au-dessus), d'interpréter la courbe en termes assurantiels (PIGEON, 2012), ou encore, lorsque la courbe est mise en parallèle avec d'autres données, de lire des pistes d'actions potentielles pour amoindrir le « risque » (PIGEON, 2010). L'utilisation de l'outil chez PIGEON s'opère néanmoins en utilisant pour l'abscisse la « gravité de la catastrophe » à la place de celle de l'aléa : l'interprétation en termes d'« acceptabilité du risque » n'est donc plus valable. En cela, la courbe de FARMER s'accommode à de nombreux cas, bien que son utilisation soit en apparence conditionnée à une représentation objectiviste de la notion de risque.

communément aléas-centrées, l'analyse revêt un intérêt davantage marqué pour les « enjeux » et l'organisation des sociétés.

C) Un cadre définitionnel objectivé par les gestionnaires

Néanmoins, malgré l'apparente importance des réflexions en termes de « vulnérabilité », seules celles relatives à la première catégorie – c'est-à-dire les vulnérabilités biophysiques – figurent dans les documents d'urbanisme. Ce sont elles aussi que l'on retrouve en majorité dans les propos des acteurs opérationnels. Au sein des règlements de PPR, elles s'expriment, par exemple, sous la forme de prescriptions particulières s'appliquant aux bâtiments existants ou à venir : il s'agit de la mise à l'abri d'une entrée par rapports aux eaux, de s'assurer de l'étanchéité des réseaux techniques ou bien encore du choix de certains matériaux et de matériels résistants à l'eau²⁰⁷, etc.

Pour ce qui est des autres formes de « vulnérabilités », elles sont généralement reléguées à des moments d'échanges institutionnalisés, organisés sous la forme de temps de restitutions ou de journées techniques²⁰⁸. Par conséquent, les conceptions « sociales » ou « territoriales » de la vulnérabilité ne versent que très ponctuellement dans l'action et lorsqu'elles percolent, elles sont inféodées à des injonctions informationnelles. C'est ce qu'illustre un agent de la DDT de l'Ain :

« On peut agir sur les enjeux en informant la population et c'est ce qu'on est en train de faire ce soir. Et ça se fait aussi à chaque fois que vous vendez ou que vous achetez un bien ? Qui parmi vous connaît le dispositif "Information Acheteur Locataire" (IAL) ? [...] C'est un dispositif obligatoire en cas de vente ou de location d'un bien immobilier. Le propriétaire, où qu'il soit dans le département de l'Ain, doit informer l'acheteur ou le locataire sur l'état du risque recensé et lui dire si le bien a déjà été indemnisé suite à une catastrophe naturelle. C'est une obligation et sans ça, la vente ou le bail peuvent être remis en cause.

[*Il se rend sur le site Internet de l'Etat dans l'Ain et détaille l'accès à la page IAL*].

On peut aussi travailler sur la préparation à la gestion de crise. C'est-à-dire qu'on a travaillé sur l'aléa, sur l'enjeu, mais si malgré tout l'inondation arrive, il faut qu'on soit prêt. Pour ça, la commune amorce un plan communal de sauvegarde : c'est un document qui explique [...] comment elle est organisée pour donner l'alerte, pour évacuer la population, pour en accueillir dans un endroit [...]. C'est l'organisation de la gestion de crise ».

[Agent de la DDT de l'Ain l'occasion d'une réunion publique d'information sur la commune de Balan]

²⁰⁷ Ces dispositions figurent toutes à l'intérieur de nombreux règlements des PPRN des communes du sud de l'Ain, comme par exemple ceux des communes de Thil ou de Niévroz.

²⁰⁸ A titre d'exemple, nous avons notamment pu participer à une journée d'échange, le 01/06/2018, organisée par le CEREMA autour de la restitution du programme de recherche RAITAP (acronyme associé à l'objectif de « repenser l'action préventive face au risque d'inondation à une échelle territoriale intégrant l'action post-crise ») et pour laquelle une soixantaine de spectateurs étaient présents. Scientifiques, agents du CEREMA, agents de la Ville de Paris, membres associatifs et une multitude d'autres acteurs ont discuté des notions de « vulnérabilités du territoire » ou de « résilience ». Si ce genre d'évènement reste ponctuel, il participe à la cristallisation d'interrogations entre les acteurs.

Les pistes introduites par l'agent pour « agir sur les enjeux » (c'est-à-dire pour réduire la « vulnérabilité ») correspondent successivement à la sensibilisation de la population vis-à-vis du dispositif d'IAL et à la mise en place d'un plan communal de sauvegarde. Ces corrections sont donc formulées en termes d'apports de connaissances aux riverains, vis-à-vis de leur exposition à des phénomènes physiques potentiels. L'agent résume ces actions à ce qu'il appelle une « culture du risque »²⁰⁹. Ce faisant, il présuppose des lacunes qu'éprouvent ses interlocuteurs dans la (re)connaissance de la prévention des risques, qui, si elles étaient avérées, aggraverait théoriquement l'effet d'un potentiel événement. Il se focalise ainsi sur les « vulnérabilités sociales » propres à la commune de Balan.

Ce long développement autour des termes croisés d'« enjeu » et de « vulnérabilité met en évidence, d'une part la polysémie de ces termes, et de l'autre, l'existence de grandes lignes directrices qui tendent à configurer *ce qui fait risque* selon un agencement préétabli. Les définitions officielles investies par le ministère de la Transition écologique et employées dans leur quotidien par les services de l'Etat sont généralement privilégiées auprès des systèmes d'acteurs en présence. Le succès de telles définitions s'explique en particulier par la position de domination qu'occupent l'Etat et ses services par rapport aux autres acteurs impliqués. De la même manière que le proposent Pierre BOURDIEU et Rosine CHRISTIN en étudiant la politique du logement, la politique de prévention des risques et sa traduction, *via* une terminologie spécifique, sont l'œuvre d'une stabilisation de ces rapports de forces. Les deux auteurs constatent que la politique du logement « telle qu'elle se trouve objectivée, à un moment donné, dans un certain nombre d'institutions (règlements, organismes spécialisés, procédures [...], etc.), est l'objectivation provisoire d'un état du rapport de force structurel entre les différents agents ou institutions intéressés qui agissent en vue de conserver ou de transformer le *statu quo*. Quoique relativement invariant au cours du temps, ce rapport de force est néanmoins affecté par des facteurs conjoncturels : en effet, la valeur des différents atouts [...] change selon la conjoncture » (BOURDIEU, CHRISTIN, 1990, p. 66). Nous proposons d'adapter cette analyse à la politique de prévention des risques.

Les règles spécifiques à la politique de prévention des risques et leur déclinaison *objectiviste* en termes de « risques », d'« aléas », d'« enjeux » ou de « vulnérabilité » sont le produit des agents efficients ayant participé, et participant encore, à leur désignation. Par l'analyse de ces mêmes acteurs et par la mobilisation des capitaux dont ils sont dépositaires,

²⁰⁹ Cf. partie IV pour une approche critique de cette appellation. En particulier, cf. p. 324-334 ainsi que les ANNEXES XX et XXI.

BOURDIEU et CHRISTIN recherchent la constitution d'ententes et l'apparition de rapports de force. Toutefois, si leur enquête s'effectue à l'échelle d'une politique nationale, l'application d'une démarche similaire reste envisageable à une échelle plus réduite. Nous considérerons ainsi l'élaboration des plans de prévention des risques comme une étape à part entière, au terme de laquelle les « agents efficaces » en présence font valoir leurs ressources, pondérées de leurs capitaux sociaux, dans le but de conduire à un accord collectif.

Le produit final de la négociation est une version stabilisée de *ce qui fait risque*, validée collectivement, par ailleurs, par l'ensemble des agents. L'analyse de la répartition des ressources et des atouts entre acteurs fournit dès lors une base de travail essentielle pour comprendre l'objectivation de la notion de risque.

4) Premier contact et initialisation des échanges

Pour initier les négociations, de premiers échanges ont lieu entre les services de l'Etat, la collectivité concernée et les autres acteurs invités aux discussions. Dans le cas d'analyse correspondant à notre fil rouge, la rencontre est organisée de manière bilatérale entre le maire et ses adjoints, d'un côté, et les agents de la DDT, de l'autre. En pratique, elle prend la forme d'une réunion de présentation lors de laquelle les services de l'Etat introduisent les principaux objectifs de la démarche, ils clarifient la terminologie associée, puis détaillent la procédure de négociation. Ce faisant, les acteurs « maîtres du jeu » occupent d'office une position dominante vis-à-vis de leurs interlocuteurs dans la mesure où ils sont garants des règles qui paramètrent la suite des échanges. Ils peuvent ainsi délimiter les sujets qui pourront être abordés, annoncer ceux dont le traitement est transféré à d'autres instances et contrôler la présentation des primo-versions des cartographies d'aléas, d'enjeux et du plan de zonage.

L'exposé des agents de la DDT contient, la plupart du temps, des éléments très codifiés et normalisés dont ils tirent avantage. En effet, ce genre de support, souvent reproduit d'une collectivité à l'autre – et adapté à la marge en fonction des données disponibles – diffuse une explication univoque à l'ensemble des parties prenantes. En outre, il contribue à l'objectivation de la démarche, qui apparaît alors usuelle et déjà éprouvée auprès de collectivités voisines. Ainsi, bien qu'il repose initialement sur une coproduction itérative résultant d'une démarche empirique conduite auprès des premières collectivités rencontrées – dont la commune de Thil fait d'ailleurs partie pour le département de l'Ain –, la procédure déployée par les services de l'Etat tend à l'uniformisation des modalités selon lesquelles s'opèrent les négociations et échanges autour de *ce qui fait risque*. Cette position de « maître du jeu », familier avec les

règles, est occupée de manière « routinière » pour les agents de la DDT qui mobilisent alors des notions et des termes communs dans la gestion ordinaire des risques.

En revanche, les élus communaux qui leur font face, notamment dans les petites communes, découvrent parfois cette politique publique ainsi que le cadre réglementaire afférent et se retrouvent plongés dans un espace de discussion inédit et pour lequel ils ne possèdent pas forcément les clés de compréhension. Pour les équipes communales déjà familières au processus, cela tranche aussi avec le caractère ordinaire de la gestion du risque opérée sur leur commune pour s'orienter vers une situation d'arbitrage. Les élus, accompagnés de techniciens (inter)communaux, réagissent alors aux premiers tracés des cartographies et informent les services de l'Etat d'éventuelles erreurs. Cette réunion d'introduction constitue l'initialisation des échanges autour de *ce qui fait risque*.

A) Un acteur étatique prépondérant

La municipalité est amenée à s'exprimer sur une variété de thématiques : l'oubli de certaines installations, le signalement de corrections plus ou moins importantes à apporter sur le zonage de telle ou telle parcelle, les projets d'aménagement sur leur commune, etc. Ils en profitent pour exprimer diverses questions aux services de l'Etat, voire tentent de s'approprier le fonctionnement de la politique publique, comme dans le cas thilois. Mais cette réunion-préambule n'a cependant pas vocation à constituer un accord. Elle prépare plutôt le cadre dans lequel celui-ci va devoir se constituer. Il est donc demandé aux élus d'étudier les documents et de véritablement soumettre les problèmes repérés à l'occasion d'une rencontre ultérieure. Toutefois, les services de l'Etat conditionnent la saisie de ces questions à leur intégration dans le cadre réglementaire présenté.

En effet, à l'inverse des discussions qui s'opèrent sur les cartes d'aléas – généralement réduites aux simples questions de compréhension –, les élus et leurs techniciens municipaux expriment plus facilement leurs inquiétudes quant au futur classement de certaines parcelles, et de manière plus globale sur l'organisation de leur collectivité. L'exercice est alors propice à l'évocation des mutations récentes observées sur leur commune (densification, renouvellement des populations, problématiques spécifiques, etc.), ainsi que celle des changements à venir. L'introduction des primo-versions des cartographies déclenche l'expression des sujets qui semblent « à enjeux » pour l'équipe municipale.

Alors qu'il est demandé aux élus de se focaliser uniquement sur les sujets en lien avec la prévention des risques, les services de l'Etat peuvent être amenés à introduire, eux-aussi, des

préoccupations en provenance d'autres politiques publiques. Pour cela, ils profitent de leur double rôle au sein des négociations. La mobilisation de leurs atouts est néanmoins conditionnée aux politiques publiques étatiques en matière de prévention des risques, ainsi qu'à d'autres domaines d'action publique (protection de la biodiversité, sauvegarde des champs captants d'eau, soutien à l'activité industrielle ou à l'agriculture, etc.). La position de domination symbolique qu'ils occupent durant les négociations rend prioritaire la saisie de leurs préoccupations (souvent réglementaires) par rapport à celles des autres participants : en cas d'antagonisme, leurs enjeux seront notamment privilégiés, sans même que puissent s'établir de discussions formelles concernant leur légitimité. C'est le cas de certaines grandes orientations, qui, si elles sont rarement justifiées par les services de l'Etat, constituent des injonctions contre lesquelles les collectivités peuvent difficilement émettre des doutes.

Nous prenons pour illustration la solidarité amont-aval, qui constitue l'un des principes structurants de la prévention des inondations. Cette règle d'aménagement hydraulique invite l'ensemble des acteurs à chercher en amont d'un bassin versant des solutions pour aménager des champs d'expansion des crues et limiter le ruissellement en aval. Les zones-tampons ainsi créées sont alors usuellement réfléchies au détriment du développement de certaines municipalités. Devant la domination symbolique mise en œuvre par les services de l'Etat dotés simultanément d'artifices techniques pour corroborer ce principe et des compétences réglementaires pour l'imposer, les parties prenantes ne peuvent généralement pas remettre en cause sa validité. Ainsi, lorsque des discussions à son propos émergent, elles ne portent pas sur les restrictions d'urbanismes causées, mais plutôt sur la participation économique des acteurs protégés en aval²¹⁰.

B) L'objectivation de construits dont les modalités de production échappent

Toutefois, alors qu'elles se sont progressivement institutionnalisées, les démarches de concertation n'ont pas toujours été obligatoires. Ainsi, durant l'enquête, plusieurs agents communaux des communes de la Métropole de Lyon confient ne pas avoir été conviés aux négociations des cartographies, voire doutent qu'un tel exercice ne se soit tenu. Ils attribuent

²¹⁰ C'est notamment le cas de la plaine du Bouchage qui est une importante zone d'expansion des crues directement en amont de Lyon. La communauté de communes est fréquemment inondée et fait régulièrement part aux élus métropolitains du besoin d'adjoindre à la solidarité amont-aval, une contrepartie financière pour compenser les dégâts. Ainsi, la critique porte davantage sur l'expression d'une solidarité dans les deux sens, que sur le principe hydraulique qui en est à l'origine. Voir par exemple le billet dédié aux inondations sur le site internet du Bouchage : MAIRIE DU BOUCHAGE, « Inondations | Le Bouchage site officiel », Lien : <http://www.lebouchage.fr/fr/information/105452/inondations> [Consulté le 28/10/19].

alors la production de l'ensemble des documents constitutifs des plans de prévention des risques naturels au seul service de navigation Rhône-Saône ayant encadré leur réalisation.

En fait, la prescription du PPRN sur le secteur du Rhône Amont est antérieure au 1^{er} mars 2005, date à laquelle entrent en vigueur les exigences de concertation formulées par la loi BACHELOT. A cette époque, la réalisation du PPRN n'a donc pas fait l'objet de concertations en bonne et due forme, selon les modalités imposées *a posteriori* par la législation. Malgré cela, le document présentant le règlement d'urbanisme associé au PPRN stipule qu'il « est important de rappeler l'esprit de concertation qui sous-tend la démarche globale initiée avec le Grand Lyon en 2001 »²¹¹ avant de présenter plusieurs dispositifs par l'intermédiaire desquels se sont tenus des échanges avec les collectivités (groupes de travail, réunions thématiques, enquête publique, etc.). D'autre part, ces cartographies souffrent d'une représentation qui en complique la lecture : choix d'une large palette de couleurs *a priori* non-signifiantes, informations redondantes, échelle inappropriée pour représenter des « secteurs » aussi vastes et impliquant le découpage de la carte en cinq parties, mise en ligne du format vectoriel de la carte²¹², etc.

La combinaison de ces éléments provoque au moins deux effets auprès des gestionnaires. D'abord, les modalités selon lesquelles les cartes ont été produites s'avèrent à l'origine d'un effet d'objectivation des aléas et des prescriptions : les acteurs communaux, aussi bien élus que techniciens, ne peuvent *a priori* pas critiquer les phénomènes physiques qui y sont décrits (remontée de nappes, débordements, etc.) étant donné qu'ils n'ont pour la plupart pas été associés à leur détermination. Ces documents semblent, par conséquent, faire l'unanimité au sein des collectivités de la Métropole.

²¹¹ Source : SERVICE DE NAVIGATION RHONE-SAONE, 2006, *Plan de prévention des risques naturels pour les inondations du Rhône et de la Saône sur le territoire du Grand Lyon. Note de présentation Secteur Rhône amont*, p. 11.

²¹² Pour les systèmes d'information géographique (SIG), il existe généralement deux types d'objets : les *rasters* et les *vecteurs*. Les premiers correspondent trivialement à des « images » géo-référencées dont la manipulation est simple, mais généralement peu précise. Les vecteurs, pour leur part, correspondent à des formes géométriques en 0 dimension (point), en une dimension (ligne) ou en deux dimensions (forme quelconque) dont les caractéristiques, la disposition les uns par rapport aux autres et les tables d'attributs associées permettent un traitement informatique. Or, si ces formats sont complémentaires pour la manipulation et l'analyse faite sur des données géo-référencées, pour la réalisation d'une carte, seule le format raster (image) est usuellement pertinent. En fonction du nombre d'objets affichés, le choix d'un affichage vectoriel peut rendre difficiles l'ouverture et les manipulations du document sur un ordinateur. A son ouverture, l'ensemble des objets vectoriels dans la fenêtre du logiciel de lecture sont chargés et resitués les uns par rapport aux autres, manipulation qui peut nécessiter jusqu'à quelques minutes. De même chaque manipulation, comme par exemple un défilement vers le bas ou sur les côtés, nécessite un nouveau calcul de la position des objets. A plusieurs reprises durant l'enquête, l'ouverture des zonages réglementaires du PPRI Rhône amont ont été interrompus ou laissés de côté pour cette raison. Toutefois, les choix numériques pour la mise en ligne des PPRI du département de l'Ain est lui aussi sujet à des problèmes de lecture. Nous en proposons une analyse plus détaillée dans le chapitre 7. A ce sujet, cf. p. 307-317.

Ensuite, pour les techniciens arrivés depuis leur réalisation (il y a près de quinze ans) l'utilisation de ces mêmes cartographies à des fins de communication ou de gestion préventive de crise constitue un argument supplémentaire jouant en faveur de leur caractère indiscutable. En effet, les enveloppes alors délimitées par les études d'aléas antérieures à 2005, ont généralement été employées pour la production de documents connexes, souvent à vocation informative – comme par exemple le DICRIM ou le PCS, – avec, la plupart du temps, de simples adaptations en accord avec la charte graphique de la commune. L'effet de vérité procuré par ces documents est alors décuplé. La principale conséquence est un usage limité de ces cartographies dans la gestion quotidienne, principalement en raison de la méconnaissance qu'en ont les acteurs municipaux : à la place, ceux-ci préfèrent utiliser les reproductions faites ultérieurement²¹³.

Cette courte parenthèse permet toutefois d'émettre un rapide constat concernant les modalités selon lesquelles s'opèrent les concertations. Il apparaît que leur déroulement et la procédure qui les encadre, en plus d'être liés aux pratiques professionnelles des services en charge, s'avèrent fortement dépendantes d'un contexte réglementaire et des obligations de mise en œuvre qui incombent aux services de l'Etat. Avant que la concertation ne soit rendue obligatoire, elle constituait une démarche facultative et privée dont la tenue a contribué à figer certaines représentations de *ce qui fait risque*. L'objectivation de ces documents paraît alors *a priori* partagée, notamment auprès des techniciens ou élus communaux dont l'arrivée en poste est postérieure à la production des cartes²¹⁴.

C) Vers la phase de mobilisation des acteurs

L'analyse successive de la phase d'amorce, de la production des cartes réglementaires et de la présentation initiale faite devant les acteurs communaux met en évidence la position marquée des services de l'Etat tout au long des négociations. Intronisés, dès le départ, comme maîtres du jeu et spécialistes des aspects réglementaires et techniques, les agents étatiques initient, puis conduisent l'animation de la démarche. Ils sont garants de sa bonne tenue, dont une évaluation sera *in fine* faite lors de l'enquête publique. La détention par ces acteurs d'un

²¹³ Durant les entretiens nous essayons aussi d'aborder l'âge assez important des cartographies, sans toutefois recueillir de réaction spécifique de la part des techniciens rencontrés dans les communes du Rhône Amont. Lors de la préparation des entretiens, nous avons émis l'hypothèse que l'ancienneté des cartographies et les modifications d'urbanisme, parfois substantielles, intervenues depuis dans le Rhône Amont constituaient deux raisons probables de remise en cause de ces cartes. La partie IV, permet de modérer cette hypothèse : nous y montrons les adaptations locales que subissent les représentations graphiques de *ce qui fait risque*.

²¹⁴ Il est d'ailleurs possible de voir le même genre de réaction lorsqu'un élu communal évoque le plan des surfaces submersibles de sa commune, élaboré dans les années 1970, soit près de 30 ans avant son élection.

capital technique important leur attribue *de facto* une position privilégiée vis-à-vis des autres participants, dont les compétences apparaissent, de prime abord, plus disparates.

De plus, l'initialisation des négociations sert de manière plus large à la configuration d'un système d'acteurs au sein duquel pourra être discuté *ce qui fait risque*. Les échanges et négociations à son propos démarrent donc par une amorce, qui interrompt le cadre de gestion ordinaire, précipitant les acteurs dans la résolution d'une situation d'incertitude. Ceux-ci sont invités à participer à l'identification de *ce qui fait risque* via la formulation de préoccupations particulières lors de l'étape suivante : celle dite de mobilisation. Il est alors possible de voir dans l'élaboration des premières versions des cartes et dans leur présentation aux élus une augmentation de l'incertitude associée à la définition de *ce qui fait risque* (fig. 16).

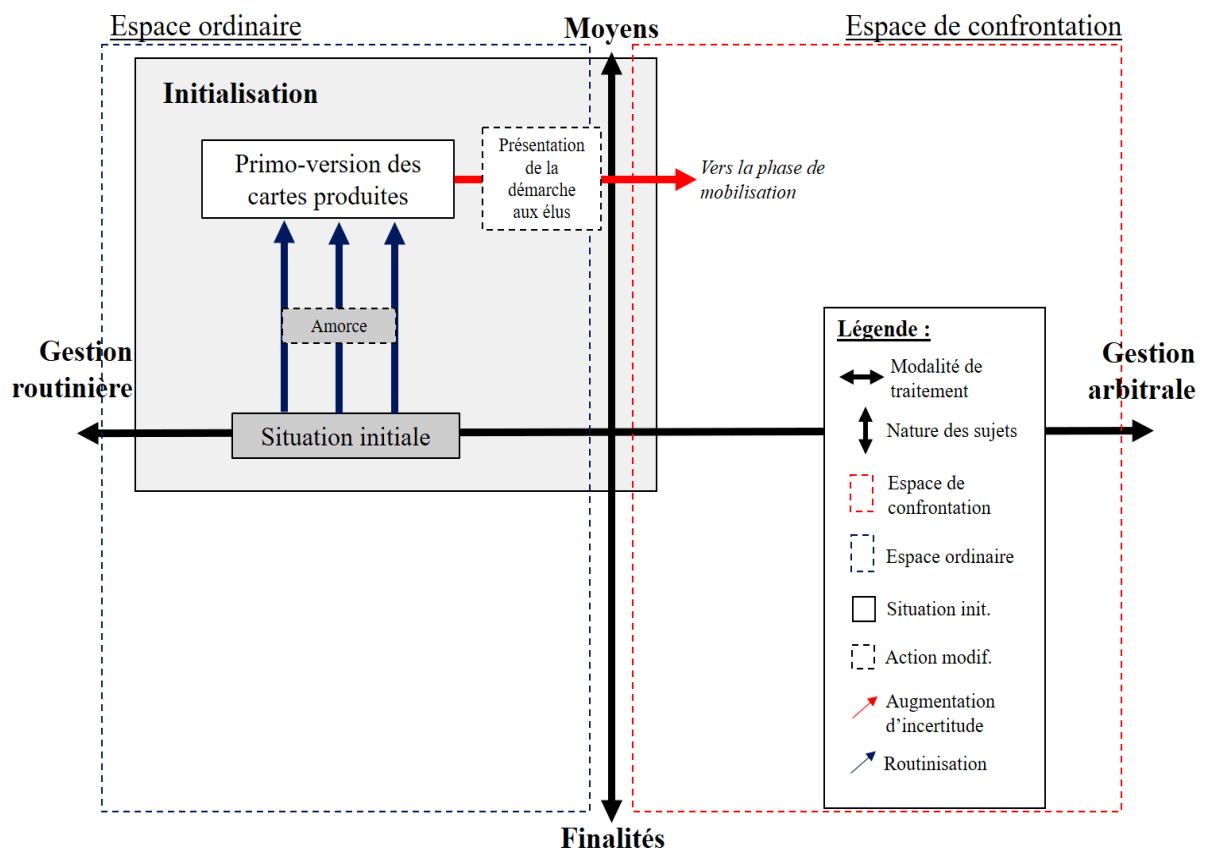


Figure 16 – La phase d'initialisation : l'ouverture des négociations autour de ce qui fait risque

Chapitre 6 – La phase de mobilisation : faire valoir ses conceptions de ce qui fait risque

Travaillant sur la constitution d'un « bien commun local », les politistes Pierre LASCOUMES et Jean-Pierre LE BOURHIS (1998) établissent que celui-ci, loin de représenter une évidence, résulte d'échanges entre acteurs et s'avère, par conséquent, indissociable du contexte socio-politique dans lequel les acteurs évoluent. Ils assimilent sa construction à l'établissement de « tournois », c'est-à-dire de « compétition comportant plusieurs séries d'épreuves ou de manches et s'accomplissant dans des arènes, des cadres plus ou moins institutionnalisés. [...] La scène de confrontation met en relation des acteurs, construit des échanges entre identités dans la mesure où elle énonce une appartenance à un même dispositif de qualification-pondération. La distinction est fondamentale : elle sépare ceux qui sont convoqués sur la scène et légitimés à y intervenir et y combattre, et ceux qui n'étant pas convoqués, restent des *outsiders* ou des spectateurs » (1998, p. 52). La démarche itérative de constitution d'un arrangement se rapproche des situations que nous analysons dans cette partie III.

Néanmoins, pour la définition de *ce qui fait risque*, plutôt que prendre l'allure de « combats », nous considérons le tournoi comme une succession de rencontres au sein desquelles sont échangées des préoccupations plus ou moins pertinentes vis-à-vis de la prévention des risques, et dont la teneur varie d'un acteur à l'autre. En cela, le cadre procédural dans lequel se déroulent les échanges s'avère structurant à plus d'un titre : déjà, il apporte une scène aux échanges et assure en même temps la régulation des acteurs. De cette manière, les préoccupations apparemment déconnectées de la politique sont rapidement évacuées. Ensuite, ce même cadre configure les épreuves²¹⁵ que seront amenées à surmonter les protagonistes.

Dans le cadre de la révision des PPRN, si la nature de l'épreuve varie en fonction des étapes, sa finalité reste assez constante : les interlocuteurs doivent convaincre les services de l'Etat de l'intérêt des préoccupations qu'ils avancent pour la prévention des risques. S'ils y parviennent, celles-ci seront prises en compte dans la définition de *ce qui fait risque*. De cette manière, le terme de « mobilisation », proposé par Geneviève DECROP (1997), convient doublement pour qualifier cette deuxième phase d'échange : d'une part, il fait référence à la

²¹⁵ Le terme « épreuve » est employé ici selon son acception la plus large possible. Si les auteurs de l'article ne font pas explicitement une allégeance à un courant sociologique, l'utilisation qui en est faite et le vocabulaire rattache l'usage du terme à la sociologie de la traduction (CALLON, 1986 ; LATOUR, 1991). Pour notre part, nous considérons la notion selon une acception similaire à celle employée par Luc BOLTANSKI et Laurent THEVENOT dans leur ouvrage *De la justification* (1991), c'est-à-dire comme l'ensemble des « opérations de qualification et de détermination des êtres et celles de négociation et de formation d'accord entre les personnes » (GOEPFERT, p. 23) ou bien comme le propose le sociologue David MARTUCELLI une « épreuve-sanction [...] associée à un mécanisme permettant de trancher une controverse » (2015, p. 44).

mobilisation de diverses formes de capitaux détenus par les protagonistes dans le but de surmonter l'épreuve ; d'autre part, il caractérise un mouvement d'embrigadement de certains groupes jusqu'alors laissés de côté. Comme nous le montrerons, ceci concerne une variété d'acteurs, pouvant même intégrer au passage différents types d'experts. Cette phase est généralement marquée par le basculement dans une situation d'incertitude que la recherche d'un compromis va chercher à réduire au maximum.

1) Quand les maires produisent un avis sur les documents cartographiques...

Acteur communal incontournable, la figure de l' élu occupe un rôle central dans la négociation de *ce qui fait risque*. Le maire, en particulier, dispose d'une double fonction qui fait de lui l'interlocuteur principal des services de l'Etat. Il est d'abord un agent de l'Etat, responsable de la publication des règlements et dépositaire de fonctions judiciaires (officier d'état-civil et de police judiciaire) ; et en même temps, il s'agit d'un agent exécutif de la commune, chargé de la mise en œuvre des décisions municipales, titulaire du pouvoir de police administrative²¹⁶. Ces deux statuts sont le produit d'un « héritage » historiquement consolidé autour de prérogatives (PORTELLI, 2014) et de relations privilégiées avec l'Etat, dont la stabilité est toutefois, aujourd'hui, mise en défaut (PINSON, 2014).

Le maire distribue aussi les différentes missions communales auprès de ses services, dont il est, par ailleurs, le supérieur hiérarchique. Il gère, par conséquent, la nomination, l'avancement et le contrôle hiérarchique des agents communaux. En vue de l'élaboration des cartographies des risques, il se retrouve, en outre, directement nommé par l'arrêté préfectoral de prescription des documents, aux côtés des services de l'Etat et des commissaires-enquêteurs, pour s'assurer de son exécution.

A) Des profils d'élus disparates aux capitaux techniques non garantis

Néanmoins, contrairement aux agents des services de l'Etat ou aux techniciens communaux qui doivent chacun leur affectation à leurs diplômes et aux logiques professionnelles qui sous-tendent leur carrière, les élus communaux prennent leur fonction à la suite d'un processus électoral réglementé, mais qui n'impose *a priori* aucune formation préalable. De ce fait, au statut d' élu ne correspond pas nécessairement un capital technique particulier. Ainsi, « ce mode d'entrée en politique produit [d]es inégalités [...], notamment dans le sentiment de posséder les compétences pour briguer ou exercer un mandat politique »

²¹⁶ Source : VIE PUBLIQUE, « Les fonctions d'un maire | Vie publique », Lien : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19617-les-fonctions-dun-maire> [Consulté le 29/10/19]

(KOEDEL, 2014, p. 124). La carrière professionnelle embrassée par les élus avant leur investiture (et aussi pendant) constitue donc une partie importante de leur équipement technique, notamment dans la tenue des négociations.

Les travaux de thèse de Violaine GIRARD (2009) sur la plaine de l'Ain ont pointé le rôle prépondérant qu'ont joué des sociétés comme la SNCF, puis EDF, dans le peuplement du sud du département, respectivement par l'intermédiaire du développement de noyaux cheminots aux alentours d'Ambérieux ou via la construction de cités EDF à proximité de la centrale nucléaire de Bugey, ceci tout au long de la décennie 1970. GIRARD observe aussi la tendance croissante, pour les ouvriers et cadres d'EDF, à briguer des fonctions électorales locales, soit en tant que simple élu, soit à des positions d'adjoint, voire de maire. Toutefois, bien que les agents EDF « ne constituent pas un groupe qui serait hégémonique sur certaines scènes municipales, [ils] sont connus en tant qu'agents EDF dans les communes où ils sont élus. Le fait de travailler à la centrale semble donc s'accompagner d'une forme de reconnaissance dans l'espace local, d'autant plus forte lorsque les agents s'engagent dans la vie locale, en lien avec des dispositions à la prise de responsabilités associatives » (p. 85). Ce constat, s'il était valable au milieu des années 1990, semble encore valide, au moins partiellement, en 2018 : sur la douzaine de figures politiques aindinoises rencontrées durant l'enquête – qui rappelons-le portait uniquement autour de la thématique « risque » – un tiers ont occupé un emploi à EDF. Sans prétendre à une quelconque représentativité d'un tel échantillon, notons qu'il s'agit principalement de personnalités retraitées ou en détachement occupant actuellement des positions importantes de représentations : adjoint au maire, maire ou encore sénateur.

Le constat, initialement dressé par Daniel GAXIE (1980), puis repris plus récemment par le sociologue Michel KOEBEL (2014), selon lequel les fonctions électorales les plus « prestigieuses » seraient prioritairement attribuées à une « élite sociale » semble se vérifier dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise (ANNEXE XIV). En effet, KOEBEL explique que « les différences de compétences acquises via la formation initiale ou par l'expérience professionnelle ne font que renforcer ensuite [l]es inégalités, parce que les ressources utilisables en politique [...] ne sont généralement acquises que dans des formations de plus haut niveau et dans des professions faisant partie du pôle supérieur de la hiérarchie sociale » (p. 124). De la même manière, la plupart des maires des communes du nord-est de l'agglomération lyonnaise sont issus de professions à fortes responsabilités et/ou d'encadrement au sein d'une pluralité de secteurs (bancaire, télécommunication, enseignement-recherche, secteur industriel, etc.). Notons aussi la présence de quelques conseillers municipaux et d'un unique maire agriculteurs.

Pour autant, ce dernier possède une connaissance éclairée du domaine de la chimie mais aussi des phénomènes d'inondation qui peuvent se manifester sur sa commune²¹⁷.

La même tendance s'observe auprès des maires présents dans l'extrémité est de la Métropole, dont les formations initiales et le parcours professionnel correspondent aussi à des catégories socio-professionnelles élevées (cadre, ingénieur, maître de conférences, études supérieures de commerce, etc.). Le paysage politique dans la Métropole s'avère, quant à lui, bien plus étoffé que dans l'Ain, avec des équipes municipales conséquentes comprenant à chaque fois un peu plus d'une trentaine d'élus – voire jusqu'à une cinquantaine pour la commune de Villeurbanne. Néanmoins, alors que dans les communes de l'Ain, l'élaboration des cartographies du risque implique généralement la participation du maire, pour les communes de la Métropole, cette mission est souvent déléguée à un adjoint en charge des questions environnementales, voire directement aux directions adéquates. Ces éléments donnent lieu à plusieurs configurations distinctes dont l'analyse met en évidence l'inégalité des élus à saisir la thématique « risque ».

D'une part, pour les communes de la Métropole comprises dans le Rhône-Amont, les modalités de production des cartes apparaissent souvent obscures et difficiles à retracer. Ceci est dû, au préalable, à une mauvaise identification de la thématique « risque », qui, bien que réglementairement du ressort du maire, se voit usuellement confiée à l'un des élus en charge de « l'environnement » ou de la « protection de la nature ». Ces derniers renvoient, à leur tour vers leurs services, étant entendu que ces derniers occupent une position d'assistance aux élus, comme nous le montrons plus loin. La seconde configuration correspond à la participation du maire aux discussions et négociations de *ce qui fait risque*. C'est le cas de la majorité des communes du sud de l'Ain (dont Thil) pour lesquelles les maires en place en 2018 occupaient déjà des fonctions similaires lors de l'élaboration des PPR. Ils disposent donc d'une mémoire des étapes de production plus ou moins fournie et se souviennent principalement des points sur lesquels ont achoppés leurs échanges avec la DDT, des enjeux qu'ils ont tenté de mettre en avant ou encore des désaccords apparus au cours des négociations²¹⁸.

²¹⁷ Nous faisons, ici, référence au maire de Balan, agriculteur de profession, qui durant l'entretien mentionne avec nostalgie l'animation de promenades des lônes qu'il organisait avec un public assez conséquent (50 à 60 personnes). Son équipe municipale est notamment à l'origine de l'installation aux abords du Rhône d'un itinéraire touristique et récréatif intitulé « sentier d'interprétation des lônes ».

²¹⁸ C'est d'ailleurs dans cette perspective que le maire de La Boisse effectue un procès de compétence au cabinet Géotec lors de son expertise des aléas de glissement de terrain. Ayant assisté à l'élaboration du PPRN en compagnie de son adjoint à l'urbanisme, il apparaît équipé d'une connaissance (partielle) des cartes d'aléas, mais aussi des expertises réalisées, ensuite, par le même cabinet sur sa commune. Il peut donc s'opposer aux résultats de l'expertise portant sur les fissures de la maison Georges Lapierre en invoquant les multiples études consécutives

De manière plus générale encore, les discussions et positions d'acteurs qui se sont historiquement établies autour de la thématique « risque », sans toutefois que les problèmes ne s'expriment nécessairement en ces termes, jouent un rôle prépondérant au cours des négociations. Les décisions antérieures à l'arrivée de l'équipe municipale en action, notamment celles inscrites aux délibérations municipales, configurent un certain état des relations préexistant à l'élaboration des PPR, et dont l'appropriation par les acteurs élus est une condition nécessaire à la défense des intérêts de leur collectivité²¹⁹.

Ces éléments mettent en évidence la variété de ressources à la disposition des élus communaux : expérience professionnelle liée à une fonction de cadre ou de dirigeant, connaissance de l'histoire de la collectivité, *etc.* ; autant de capitaux potentiellement mobilisables durant les négociations. De par leur double statut (agent de l'état et exécutif de la commune), les maires sont *de facto* en interaction fréquente avec le préfet et ses services, autour d'une variété de sujets. Pour l'élaboration des PPR et la négociation de *ce qui fait risque*, les élus municipaux endossent alors un double rôle, de concertation et d'exécution, leur conférant une position symboliquement forte. Cette double légitimation rend possible le regroupement de maires et d'élus afin de faire valoir leurs intérêts communs, par exemple sous la forme de lobby (D'HARCOURT, 2014), ou bien pour appuyer certains « enjeux » relatifs à leur collectivité.

Lorsqu'ils sont portés par des acteurs *a priori* légitimes, les enjeux et la manière dont leur vulnérabilité à un potentiel phénomène physique se trouve évaluée, sont des arguments que peuvent faire valoir ces mêmes acteurs durant les négociations. C'est ce qu'illustre notamment l'implication du maire de Thil, qui promeut une « paix sociale » ainsi qu'un « aménagement raisonné » de la zone Actinove en échange d'une autorisation de construire en future zone inondable. L'autorisation sert, dans cet exemple, de contrepoids pour faire accepter les procédures d'élaboration des PPRI au maire et à ses adjoints. Pour autant, si ce montage est accepté par les services de l'Etat, c'est principalement puisqu'il se conforme à la politique de prévention des risques d'inondation.

et les soupçons qu'il possède vis-à-vis des experts. En cela, cet « historique » de la production des cartographies réglementaires constitue un atout important que les maires et adjoints s'étant occupés des négociations peuvent réemployer pour contrer certains arguments.

²¹⁹ Il en va ainsi, par exemple, pour l'actuel maire de Thil, originaire de la Loire (42), qui arrive dans l'Ain au début des années 2000. Il ne connaît alors pas spécifiquement les relations en place entre la collectivité et les services de l'Etat, ni la teneur des échanges entre ces deux groupes d'acteurs. Sa progressive assimilation de la politique publique de prévention des risques en début de mandat, couplée à son appropriation parallèle des dynamiques relatives à sa commune, consolident sa position en tant que connaisseur de sa collectivité.

B) L'épreuve de conformité : s'assurer que les demandes correspondent au cadre des discussions

Suite à l'initialisation des négociations et à l'introduction à la collectivité des documents de travail, plusieurs semaines s'écoulent durant lesquelles les élus communaux tentent de formuler une réponse vis-à-vis des cartographies. Il s'agit de la première étape de la phase de mobilisation et elle se fait par un échange bilatéral entre les services de l'Etat et la collectivité, potentiellement assistée de techniciens communaux chargés de l'aménagement. Son objectif est alors simple : rechercher et produire des éléments critiques par rapport aux cartographies et faire remonter aux services de l'Etat de potentiels oublis ou erreurs de leur part. Ainsi les acteurs commencent véritablement à échanger à propos de *ce qui fait risque*, quitte à produire, dès le départ, quelques discordes.

Tout au long des échanges, les élus communaux jouent théoriquement des rôles de représentation de leurs administrés, souvent couplés à la valorisation d'enjeux locaux qu'ils considèrent importants pour leur collectivité. En plus de la critique des documents, les élus dévoilent les projets communaux en cours, ou à venir, sur leur municipalité (construction de nouveaux logements, équipements sportifs, nouvelles infrastructures, etc.). C'est, par exemple, ce que réalise le maire de Thil vis-à-vis du certificat d'urbanisme, puis à propos du circuit de bicross. En réponse, les agents de la DDT peuvent, sous certaines conditions, faire figurer ces éléments sur les cartes d'enjeux définitives²²⁰, notamment quand il s'agit de projets d'urbanisme en cours d'achèvement ou prévus de longue date. Les hypothétiques constructions à venir seront cependant contraintes par le respect du règlement final du PPR.

Pour autant, les perspectives de développement mises en avant par les élus, aussi importantes soient-elles pour leur commune ou pour le maintien d'un cadre de vie équivalent (réalisation d'une nouvelle école, restauration d'une mairie, commerces, etc.) ne sont pas garanties. Pour être autorisées, elles subissent plusieurs formes d'épreuves constituées par le cadre des discussions : la première est une épreuve de validité, par l'intermédiaire de laquelle les acteurs, et en particulier les services de l'Etat garants de la démarche, s'assurent qu'elle se conforme bien à la politique de prévention des risques telle que configurée par la réglementation. Cela passe, par exemple, par un contrôle de l'énoncé de l'enjeu vis-à-vis des cartes produites et des données et informations utilisées pour les réaliser. Pour la première étape d'échange, deux cas se distinguent : les demandes relatives à des problèmes de figuration sur

²²⁰ C'est le cas pour la carte d'enjeux de la commune de La Boisse, sur laquelle ont été ajoutées des aplats hachurés représentant des « zones d'urbanisation futures » (cf. fig. 15 p. 227).

les cartes et celles qui concernent l'intégration aux documents de nouveaux projets ou aménagements.

Un premier volet de remarques concerne les conditions de production des documents : quelles données ont été utilisées pour la production de la carte ? Comment expliquer telle erreur sur le tracé ? Ces réclamations sont alors principalement relatives aux données et éléments employés par les acteurs-experts, ou par les géomaticiens de la DDT, pour les réaliser. Mais si en temps normal, ce genre de remarque tend à remettre en cause les documents opérationnels et peut éventuellement conduire à une contestation globale des actes d'urbanismes qui en découlent, elles n'ont ici qu'un effet réduit : étant donné que ces interrogations surviennent à l'intérieur d'un espace de confrontation au cœur duquel les éléments constitutifs du problème sont justement discutés. Ceci n'ébranle donc en rien leur validité. En cela, ce type de remarques surmonte l'épreuve de conformité.

Cependant, elles se retrouvent ensuite soumises à un second niveau d'épreuve dans lequel sera évalué leur exactitude. Pour cela, il est demandé aux acteurs à l'origine de la requête de démontrer son fondement. Dans le cas présent, ceci prend la forme d'une expertise, certifiée par un géomètre, un architecte ou un bureau d'étude assermenté. Ainsi, de la même manière que les situations d'expertises étudiées dans la partie II, un acteur commanditaire – ici, la collectivité – formule un mandat dont le but est de dissiper une situation d'incertitude. Le mandat est confié à un acteur-expert doté de compétences, c'est-à-dire doté d'un capital scientifico-technique généralement attesté par la possession d'un certificat ou d'un diplôme d'Etat (TREPOS, 1996 ; JOLY, 2005). Ce dernier produit alors des éléments de compréhension du problème.

La sélection d'un expert peut alors être assimilée à la mobilisation d'un capital scientifico-technique important et, par ailleurs, validé par des instances étatiques. Cette validation officielle, par un diplôme, une habilitation ou une autorisation à pratiquer provoque en général un effet d'objectivation du capital associé (BOURDIEU, 1979B)²²¹. En cela, l'acteur-expert devient légitime à produire des éléments de connaissance dans une situation où ses compétences sont requises. Pour la collectivité qui l'engage, ceci correspond donc à la mise en

²²¹ Il s'agit alors de l'une des « façons de neutraliser certaines des propriétés que [le capital culturel] doit au fait que, étant incorporé, il a les mêmes limites biologiques que son support. Avec le titre scolaire, ce brevet de compétence culturelle qui confère à son porteur une valeur conventionnelle, constante et juridiquement garantie sous le rapport de la culture, l'alchimie sociale produit une forme de capital culturel qui a une autonomie relative par rapport au capital culturel qu'il possède effectivement à un moment donné du temps » (BOURDIEU, 1979B, p.5).

avant d'un capital technique important, dont elle ne dispose pas en propre, mais qui permet de donner corps à sa requête.

Ainsi, si l'expertise démontre que la demande de correction du tracé repose sur des hypothèses validées, elle aboutit généralement à une modification des documents. Ce genre de correction est assez fréquent et peut intervenir à tous les moments des négociations. A ce titre, elles peuvent aussi bien être initiées par la municipalité que par les riverains. Sur la commune de Loyettes, par exemple, les premières versions du plan de zonage font apparaître l'école en zone inconstructible :

« Nous, on s'est manifesté parce qu'il y a des endroits où on n'était pas d'accord, puisqu'ils nous avaient mis le groupe scolaire dans une bassine... On a fait intervenir un géomètre à nos frais pour prouver que notre groupe scolaire n'était pas soumis à ces règles. Et voilà. [...] On a les cotes de niveau, les cotes de référence, et les choses comme ça dans le règlement. [...] On s'est basés sur des cotes qu'ils nous avaient données, et ces cotes-là étaient fausses.

Q : Mais comment est-ce que vous saviez qu'elles étaient fausses ?

Parce que on s'est posé des questions en se disant que, c'est bizarre que, à 50 mètres du groupe scolaire on ne soit pas pénalisés... Et puis, le groupe scolaire se retrouvait avec une cote qui, pour nous, semblait fausse. Cette cote de référence, elle nous semblait complètement fausse.

Donc, [on a fait appel à] un géomètre, à nos frais bien sûr, pour contester. Et ensuite avec le relevé du géomètre, on a fait modifier les zones qui nous posaient problème [...] Donc, voilà il a fallu effectivement fournir les documents qui permettent de discuter et de dire : bah voilà. [...] Il y a eu une visite dans les bureaux de la DDT pour discuter de la première démarche à faire ».

[Adjoint à la voirie et aux réseaux divers (VRD) à la mairie de Loyettes]

En faisant certifier par une expertise l'erreur de cote de l'école, classée en zone rouge, la demande remplit l'épreuve d'exactitude avec succès, notamment via la mobilisation d'un capital socio-technique important. A l'inverse, dans d'autres cas, ce type de requête n'est adossé à aucune expertise, impliquant sa non-prise en compte au sein des négociations.

2) Trouver des solutions techniques : le technicien à la rescousse des élus

Les projets présentés par les élus à l'occasion de ce premier retour font couramment l'objet d'un portage politique. Dans la plupart des cas, leur délocalisation sur une autre commune est le résultat de l'échec d'une épreuve et elle ne constitue pas une issue acceptable par la municipalité qui œuvre, en réponse, à l'étude de solutions particulières. Dans le contexte périurbain relativement dense du nord-est de l'agglomération lyonnaise, le déplacement d'un projet devient rapidement problématique, notamment au regard des multiples contraintes d'aménagement qui s'y exercent. La réponse à apporter à l'échec de l'épreuve de conformité est donc usuellement recherchée en collaboration avec les agents (inter)communaux dont nous proposons une présentation succincte dans l'ANNEXE XV.

A) Une compréhension locale des documents d'urbanisme

Les agents en charge de l'application du droit des sols disposent notamment d'une connaissance approfondie des communes qu'ils administrent. Ainsi, durant les entretiens, ils font mention des lieux-dits des communes, de problématiques rencontrées avec certaines parcelles, des débats liés à des servitudes particulières, etc. Pour cela, ils recourent à des supports cartographiques variés, plus ou moins détaillés, parmi lesquels les cadastres ou des photographies aériennes accrochées aux murs de leur bureau.

Toutefois, lorsqu'ils abordent les phénomènes physiques et, de manière plus générale, la prévention des risques, ils déploient les cartes réglementaires qui composent le PPR ou encore la carte des servitudes annexée au plan local d'urbanisme. Ils y localisent certaines bâtisses ou installations considérées comme particulièrement *vulnérables*, ils dressent le bilan des facteurs aggravant l'écoulement des eaux sur leur périmètre d'activité (dénivelés, ravins, murets...), racontent les épisodes d'inondation ou de glissement de terrain ayant historiquement eu lieu, etc. Ainsi, l'outil cartographique leur sert de support aussi bien à l'explication, qu'à la compréhension de la notion de risque. Celle-ci est principalement assimilée aux aplats colorés complétés par les différentes règles d'urbanisme associées, dont ils doivent théoriquement s'assurer du respect rigoureux. La représentation pourvue à la notion de risque se rapproche donc de celle des autres servitudes d'urbanisme, comme peuvent, par exemple, en générer un couloir aérien, un champ de captage des eaux, ou encore des canalisations enterrées.

A l'inverse, d'autres formes de confusion s'observent auprès des agents en charge de l'aménagement lorsqu'ils utilisent directement les PPR pour présenter les risques auxquels leur collectivité est soumise. En parcourant les cartes réglementaires, ces agents assimilent les différentes restrictions d'urbanisme à l'*intensité* avec laquelle se manifestent de potentielles crues, à la vitesse de décrochement d'un glissement de terrain ou encore à la cinétique que peut prendre un ruissellement torrentiel. Ils font alors référence à la dimension « intensité » de l'aléa, intervertissant, comme d'autres acteurs gestionnaires, la notion de « risque » avec les représentations dont ils disposent des phénomènes physiques. Cette lecture, bien qu'en partie exacte²²², s'avère *de facto* incomplète selon la définition usuelle des services de l'Etat. En fait, la fonction de l'espace concerné, c'est-à-dire les « enjeux » qui lui sont attribués, est déterminante pour qualifier un *niveau* de risque et donc convenir des prescriptions à mettre en

²²² Comme nous l'avons montré au travers de la définition de la notion d'aléa et des méthodes utilisées pour leur cartographie, l'« intensité » ou la « gravité » sont deux critères utilisés pour définir un niveau d'aléa. Selon une posture objectiviste, si ce dernier est important, il n'en va pas nécessairement de même pour le « risque », qui croise les « aléas » et les « enjeux ». C'est notamment ce que traduit la courbe de FARMER (PIGEON, 2012).

œuvre sur le bâti ou sur les usages locaux. Cette confusion a déjà été abordée à plusieurs reprises au cours de la démonstration : force est de constater qu'elle se manifeste d'autant plus que les acteurs la commettant ne disposent pas d'une compréhension complète de l'élaboration des documents qu'ils manipulent.

B) De la gestion courante aux discussions arbitrales

Il apparaît, à cet égard, que les agents (inter)communaux en charge des questions d'urbanisme – aussi bien dans l'Ain qu'au sein de la Métropole – n'ont pas participé aux négociations des documents relatifs au PPRN, soit parce qu'ils n'y ont pas été conviés, soit en raison de leur prise de poste ultérieure. Ils livrent en guise de témoignage les faits marquants des négociations racontés *a posteriori* par le maire ou ses adjoints, ainsi que les points sur lesquels des controverses ont pu se former. Les agents jouent un rôle important de suivi et d'aide à la décision pour les élus, qui les mobilisent dans la gestion courante (contrôle permis de construire, traitement de dossier, questions particulières, consultation des documents, etc.), ainsi que de manière plus rare, à l'occasion de révisions ou de production des documents d'urbanisme (cadastre, plan local d'urbanisme, PPR). En particulier, ce sont principalement les agents intercommunaux qui leur viennent en aide pour repenser les projets rejetés lors de la première étape de négociation avec les agents de la DDT.

Au regard des moyens techniques souvent importants dont ils disposent, mais surtout de la vision globale qu'ils possèdent de l'intercommunalité, les agents intercommunaux sont souvent sollicités par les élus, afin de travailler sur les cas complexes évoqués à l'occasion des négociations. En complément, les agents intercommunaux synthétisent et rendent accessibles divers points de règlement techniques pour que l'équipe municipale puisse les appréhender. Le responsable du service habitat et urbanisme d'une communauté de commune explique :

« En plus des écritures de règles qui ne sont pas toujours très claires et qui n'ont pas été incarnées localement quand la DDT instruisait les documents, il n'y a pas eu de transmission assez forte de ce point de vue-là. Nous, on a deux communes où les murs de clôture sont interdits. Enfin, on est dans un paysage où traditionnellement, il y a des murs de clôture de partout et pendant dix ans, il s'en est fait de partout. Donc, du coup, ça pose le problème de l'incarnation de ce document et de ses règles. Mais ce n'est plus compris. Quand on met un mur de clôture, l'eau, elle passe à côté, ça n'empêche pas. Du coup on se retrouve à avoir des négociations de marchands de tapis avec élus, des pétitionnaires et avec tout le monde : "oui, mais si je fais des trous dans ma clôture en bas, je mets trois tuyaux comme ça". Nous-même, en plus à l'instruction des droits des sols, on n'est pas techniquement compétent pour estimer le volume d'eau qui devrait passer. Dans quelle mesure doit être transparente une clôture ? Clairement, c'est trop complexe. Et c'est assez complexe, parce qu'on est souvent sur des éléments très techniques. Par exemple, la cote de référence, quand on la calcule, c'est une règle de trois, mais quel point de la parcelle on prend pour référence ? Ça peut vite être assez bordélique à calculer et on en perd tous un peu notre Latin... La solution, sur des dossiers compliqués, si on veut vraiment se dédouaner, si on veut être sûr de ne pas passer à côté de quelque chose, c'est de consulter les services de la DDT. De leur soumettre

le dossier, leur dire “voilà, quel est votre avis, c’est vous qui avez rédigé le PPRN et c’est vous qui savez le mieux instruire un dossier au regard de cette règle. Vous produisez un avis et on se base là-dessus pour produire un dossier de permis de construire”.

Mais le problème, c’est qu’on n’est pas censés travailler comme ça. Et c’est censé être exceptionnel... ». [Agent du service habitat d’une communauté de commune]

L’agent, en plus de faire référence à son rôle de support technique aux élus, souligne à la fin de l’extrait, les interactions répétées qu’il partage avec les services de la DDT : outre leur avis technique, il leur demande de se prononcer quant à la validité, ou non, de certains dossiers d’urbanisme, au regard notamment des aspects réglementaires du PPRN. Il recherche ainsi le partage de responsabilité, comme il l’explique plus loin dans l’entretien : « *la chaîne de responsabilité se doit d’être éclatée et chacun dans son domaine à son niveau, doit assumer la sienne* ».

Ceci lui confère notamment des tâches administratives supplémentaires pour lesquelles il s’assure de l’assermentation d’architectes, de géomètres et d’autres professionnels investis dans le dépôt d’un dossier de construire. Pour les élus, les agents intercommunaux constituent une ressource essentielle d’une part dans la négociation de *ce qui fait risque*, mais aussi, et surtout dans l’application des documents afférents. Nous proposons d’illustrer leur concours dans le cas de l’extension d’un centre commercial en zone inondable.

C) *Le cas du centre commercial de Beynost : étendre un site en zone inondable ?*

Précisons, avant tout développement, que si le cas d’étude que nous détaillons ici paraît distinct de l’élaboration des PPR, il présente de nombreuses similarités notamment dans l’existence d’une phase de négociation de *ce qui fait risque* : les discussions interviennent bien après l’élaboration du PPRN. Pour autant, il est possible de retrouver les différentes étapes mises en évidence jusque-là. Par son développement, nous montrons comment une requête concernant la construction d’une zone commerciale est progressivement validée par les acteurs en présence. En particulier, nous détaillons les différentes épreuves que surmontent les porteurs de projet pour le voir aboutir.

La zone d’activité commerciale dite des Baterses, à Beynost, couvre une large zone de chalandise qui s’étend au sud du département de l’Ain et grignote une partie du Rhône-Amont²²³. La surface commerciale profite de plusieurs enseignes (de restauration, de décoration, de prêt-à-porter, etc.), parmi lesquelles figure un hypermarché dont une extension est en projet de longue date. Ceci est principalement dû à des infrastructures vieillissantes, à

²²³ Source : COMMUNE DE BEYNOST, *Plan local d’urbanisme. Rapport de présentation*, p. 80.

« une qualité urbaine, architecturale et paysagère médiocre en certains lieux²²⁴ » de la zone commerciale, mais aussi à un découpage complexe du foncier. L'un des agents responsables de l'urbanisme à la CCMP traduit alors les difficultés à penser une réorganisation globale de la zone commerciale²²⁵. En outre, le PPRN, qui date de 2005, indique cette zone comme « inondable par les crues de la Sereine », contraignant toute nouvelle construction à des prescriptions particulièrement fortes. Toutefois, l'approbation du document étant antérieure au nouveau projet de réaménagement du site, ce dernier n'a pas pu être pris en compte.

Alors qu'en apparence, envisager l'extension de la galerie marchande à l'intérieur de cette zone peut paraître une gageure, elle n'effraie pas les acteurs économiques en présence qui disposent de moyens considérables pour garantir la pérennité de leurs activités commerciales. Au début des années 2010, ils se mobilisent auprès des élus locaux qui relayent le projet à l'occasion de la révision du schéma de cohérence territoriale (SCOT). L'extension est actée et intégrée au SCOT mais l'objectif poursuivi par l'hypermarché étant de doubler sa surface commerciale, il ne peut se faire que sur des parcelles voisines, pourtant toutes classées inconstructibles par le PPRN de Beynost. Cette situation d'irrégularité est vite repérée par les services de la DDT de l'Ain qui réclament à plusieurs reprises une correction du document.

« On a eu le cas d'une zone d'activité commerciale à Beynost, qui se situe en zone bleue d'un PPRI et dont l'extension qu'on avait prévue dans le SCOT se trouvait en grande partie dans une zone rouge de PPRI. Mais, dans un premier temps, on a fait amende honorable, parce que pour nous, ce n'était pas assez clair dans la manière dont c'était rédigé. A l'arrêt du SCOT, on avait mis "l'extension est prévue en zone rouge d'un PPRI", sous-entendu, il ne pourra rien se faire, tant que le PPRI, tel qu'il est, prévaut... et à la suite de l'arrêt du SCOT, l'Etat nous a demandé de revoir l'écriture du SCOT sur ce point, parce qu'il considérait qu'on ne pouvait pas laisser une zone urbanisée en zone rouge d'un PPRI.

On a modifié, à la demande des services de l'Etat, cette rédaction en expliquant "qu'au jour d'aujourd'hui, nous nous trouvons en zone rouge d'un PPRI. En revanche, si celui-ci venait à évoluer, l'extension pourrait se faire de ce côté..." On en est resté là. Il nous semblait avoir trouvé un accord. Or, à la suite de ça, nous avons eu un recours, on a approuvé le SCOT et juste avant que celui-ci ne soit rendu exécutoire, le préfet nous a notifié un recours gracieux, nous demandant de retirer notre délibération du SCOT en invoquant et je vous le montre, parce que je l'ai là, la problématique des risques. [...]

Et donc, ils nous reprochent "en application de l'article machin... le SCOT doit être compatible avec les objectifs du PGRI, etc. [...] or il envisage plusieurs zones d'activités ou d'habitat dans des secteurs inondables". Nous, on reprend ces zones, l'une était en cours de construction, il y avait toutes les

²²⁴ Source : COMMUNE DE BEYNOST, *Plan local d'urbanisme. Rapport de présentation*, p. 81.

²²⁵ En plus des problèmes mentionnés par le PLU de Beynost, qui fait par exemple état d'accès mal configurés, de site de stockages apparents, ainsi que d'un manque d'aménagement, l'agent pointe les problèmes qu'entraîne la situation foncière. Selon lui : « il suffit qu'il y ait un acteur bloquant pour que rien ne se fasse finalement. Il n'y a que le parking qui est partagé et les clients du centre commercial passent dans la galerie marchande, qui est une autre propriété sans qu'il n'y ait eu de demande de servitude de passage, sans qu'il n'y ait rien ! [...] C'est un peu sclérosé et ça ne bouge pas parce qu'il y a des acteurs qui sont un peu difficiles à manœuvrer... » [Agent du service habitat et urbanisme à la CCMP]. Ceci conduit à une situation où la responsabilité en cas d'incident ne peut pas clairement être établie.

autorisations ! La ZAC des Viaducs à La Boisse, c'est pareil, l'extension ouest d'Ambérieux, toutes les autorisations avaient été donnée et la ZAC des Maladières à Pont d'Ain, aussi...

Et ils en viennent à quelle conclusion ? Les avis de l'Etat sont toujours alambiqués, ils vous font beaucoup de remarques, mais finalement, il n'y en a qu'une sur laquelle ils s'arrêtent vraiment et ils disent : « en tant qu'il prévoit l'extension commerciale de la zone des Baterses ! » Donc, au début, ils nous font un grand baratin sur ce qui ne va pas et finalement, ce qui ne va pas c'est la zone des Baterses seulement !

Donc on a fait expertiser le SCOT par un avocat, on a lancé la riposte et on est arrivé à la conclusion qu'on ne retirait pas la délibération du SCOT mais on s'est engagé à modifier le SCOT en reprenant le PGRI de manière un peu plus explicite. On ne comprend pas pourquoi vis-à-vis de la zone des Baterses spécifiquement parce pour l'instant, comme c'est rédigé, on ne peut rien construire, naturellement sans la modification du PPRI et globalement, c'est l'Etat qui a la main sur ce sujet ».

[Chef de projet SCOT BUCOPA]

L'inscription du projet d'extension au sein du SCOT marque l'amorce des discussions : elle s'inscrit en rupture avec une gestion courante des « risques », poursuivie par une phase de premier contact lors de laquelle la DDT signifie au BUCOPA l'impossibilité de délibérer favorablement quant à l'extension. La première demande faite par le BUCOPA ne remporte toutefois pas l'épreuve de conformité. Le chef de projet s'étant depuis accaparé le dossier, il décide toutefois de s'adjoindre d'une expertise juridique, afin de s'assurer de la conformité de sa décision. Les conseils de l'avocat mandaté vont dans le sens du maintien de l'inscription en l'état. Mais en contrepartie, le chef de projet responsable de l'écriture du document s'engage à rendre le document conforme au plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) comme réclamé par la DDT. On se retrouve alors au cœur de la phase de mobilisation. D'un côté, plusieurs acteurs s'emparent progressivement du projet d'extension et rejoignent les négociations en vue de sa réalisation, de l'autre les nouveaux arrivants tentent d'argumenter en faveur du projet en utilisant les ressources à leur disposition.

Dans l'ordre, la demande émane de la direction de l'hypermarché et du groupe auquel il est rattaché, qui, ensemble, convainquent l'équipe municipale de porter l'agrandissement de leur site. L'embrigadement du BUCOPA porte ses fruits puisqu'en mobilisant un capital réglementaire important – via l'avocat engagé – la requête d'extension aboutit. Pour autant, elle ne peut pas s'établir en l'état car elle est envisagée en zone inconstructible. Les acteurs sont donc invités à repenser autrement l'agrandissement de l'hypermarché, voire à le déplacer. Les discussions sautent alors de la conformité réglementaire aux possibilités effectives d'étendre l'hypermarché. Les techniciens (inter)communaux sont chargés de produire un montage économique viable. Après plusieurs mois de *statut quo*, une solution se profile. Elle est détaillée par le responsable du service habitat et urbanisme à la CCMP, principal agent en charge du dossier à la communauté de commune :

« Ils nous ont demandé de voir comment bouger les choses à court terme si possible et là, on se rendait bien compte que si on laissait travailler les opérateurs commerciaux qui eux, nous disaient “non mais la zone rouge, on va s’en accommoder, on va trouver le moyen de...”, ce qui est quand même quelque chose... On ne savait toujours pas [comment faire]. Alors, il y avait des moyens gigantesques qui peuvent être déployés sur un projet comme ça, avec de tels niveaux de rentabilité. On en est à imaginer qu’ils peuvent nous faire un centre commercial sur pilotis quoi, même en zone rouge ! Ou en tout cas, je n’en sais rien, mais même acheter du terrain ailleurs pour nous faire du champ d’expansion de crue ! Mais le problème, c’est que les compensations, il faut les faire sur le bassin de la Sereine et elle ne va pas très loin... enfin, c’est vraiment compliqué pour nous, techniciens. Donc on a fait remonter aux élus et à la nouvelle maire, elle nous dit “écoutez, moi, je ne veux pas attendre 107 ans” elle a pris au cours de mandat, donc il faut que les choses bougent.

D’autant plus qu’on a d’autres problématiques sur ce secteur. C’est que là, on a un îlot avec des activités qui sont quasi arrêtées, donc, on a des bâtiments qui ne sont plus employés et des activités qui ne sont plus valorisées... Donc du coup un secteur qui qualitativement perd aussi un peu de vitesse, alors qu’on est sur la principale porte d’entrée du territoire.

Donc l’idée, actuellement, c’est de faire un rétropédalage et de dire “on ne va pas étendre la zone d’activité là-bas, c’est un projet qu’on abandonne à moyen terme, ça serait éventuellement sur du très très long terme, aux calendes grecques, quoi, mais par contre à moyen terme et à court terme, ce qu’on vous propose, nous, c’est de plutôt basculer sur une extension et d’avoir un périmètre où on retravaille la zone commerciale dans son ensemble avec tout son fonctionnement. C’est un périmètre un peu plus réduit, mais qui est mieux placé et qui permet d’agir aussi un peu à court terme. Vraiment, c’est une vision qui se veut aussi un peu plus court-termiste.

Mais du coup, voilà, aujourd’hui, l’enjeu pour le PLU de Beynost en cours de révision est de pouvoir inscrire ce principe-là, c’est-à-dire de transformer le secteur qui est aujourd’hui une activité économique, en zone commerciale, tout en étant compatible avec le SCOT, lequel SCOT dit que l’extension de la zone d’activité doit se faire là. [...] Donc la posture qu’on va défendre auprès de l’Etat, c’est de dire qu’on reste compatible avec le SCOT [...] et nous, on trouve une solution plus qualitative et qui permet de refaire la ville sur elle-même. Voilà, on est beaucoup plus vertueux en termes d’aménagement ».

[Agent du service habitat et urbanisme à la CCMP]

Une fois l’épreuve de conformité passée, les acteurs s’attellent à une seconde épreuve dont le principal objectif est d’établir comment l’extension va pouvoir être réalisée en zone inondable. Pour y répondre, plusieurs pistes sont successivement proposées, sans pour autant être véritablement concevables : la construction d’un centre commercial sur pilotis, par exemple, s’avère contradictoire avec le PPRN, indépendamment des moyens techniques pouvant être déployés. La seconde piste correspond au déplacement du cours d’eau et à la création de compensations hydrauliques : au-delà du coût important qu’elle représente, elle apparaît impossible au vu des espaces disponibles à proximité de la Sereine. Devant l’impasse dans laquelle se trouvent les aménageurs et considérant le délai court au terme duquel la collectivité compte voir se réaliser l’extension, un nouveau montage est envisagé. Il est progressivement constitué par l’agent intercommunal, en interaction avec la direction de l’hypermarché, les propriétaires fonciers, la mairie, puis, plus tard, les agents du SCOT. Le revirement adopté pour réaménager le centre commercial marque la fin des échanges autour de *ce qui fait risque*. En effet, les manœuvres foncières qu’opèrent par la suite les acteurs ne

concernent plus des parcelles proprement soumises à des restrictions par le PPR et échappent alors aux arènes de discussions correspondantes.

Par la suite, le projet sera étudié par la DDT, puis par une série d'autres acteurs qui apporteront à leur tour leur avis, faisant subir à cette proposition une succession d'épreuves variées²²⁶. Ce faisant, les discussions passent progressivement d'un cadre entaché d'incertitudes et propice aux échanges, à un montage final avantageux et conforme²²⁷. Ceci correspond à la phase finale des discussions, c'est-à-dire à la stabilisation de l'arrangement.

D) D'épreuves en épreuves : faire valoir ses enjeux au cours des négociations

Durant la phase de mobilisation, lorsqu'une demande est remontée à l'acteur-maître du jeu, celui-ci, impose généralement une série d'épreuves que le pétitionnaire doit satisfaire. Pour cela, ce dernier mobilise différentes formes de capitaux (technique, culturel, social, etc.), ou bien peut avoir recours à la mobilisation de nouveaux acteurs, qui font alors office de ressources à part entière.

En fonction du type de demande, la requête peut être amenée à suivre différents cheminements. Nous avons étudié ici les réactions communes aux acteurs élus vis-à-vis des primo-cartographies qui composent le PPR. De manière synthétique, elles peuvent être assimilées à deux « types » de demandes (fig. 17) : une première, relative au tracé représenté sur les cartes, se focalisant essentiellement sur la *forme* (géométrique) que prend *ce qui fait risque* et la manière dont il peut affecter la collectivité ; et une seconde, constituée autour de projets d'aménagement, portant alors davantage sur les conditions et les moyens à mettre en œuvre en vue de leur réalisation. Dans un premier temps, ces requêtes subissent chacune une « épreuve de conformité », c'est-à-dire que leur validité se retrouve évaluée au regard de son respect de la réglementation et du cadre global des négociations. Pour le premier type de demande, la conformité est rapidement évaluée et si elle n'est pas confirmée, ceci conduit généralement à son abandon. Pour valider réellement la demande, le pétitionnaire doit justifier son exactitude et subir une seconde épreuve. Pour celle-ci, le mandat d'un expert peut être

²²⁶ Pour un tel projet d'extension, c'est la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) qui donne son avis. Il s'agit d'une instance présidée par le préfet et composée de plusieurs élus, parmi lesquels le maire de la ville concernée par l'implantation commerciale. Pour la rénovation et l'extension de l'ensemble commercial E. Leclerc de Beynost, la CDAC de l'Ain a fourni un avis favorable en janvier 2019. Le projet final « consiste en la rénovation de la galerie marchande à surface constante et l'extension de l'ensemble commercial par création de trois moyennes commerciales à 300 m² » (Source : AGENCES D'URBANISMES DE LYON ET DE SAINT-ETIENNE, 2019, *L'urbanisme commercial dans l'air métropolitain Lyon-Saint-Etienne, bulletin de veille n°8*, p. 14).

²²⁷ Cet exemple illustre aussi la variété des compétences mobilisées par des techniciens communaux pour que se concrétisent des projets d'aménagement en zone inondable. Pour appréhender les stratégies d'adaptation déployées par les professionnels de l'urbanisme en zone urbaine soumise à des inondations, voir GRALEPOIS, GUEVARA (2015). Leur concours se rapproche alors davantage de la figure de l'expert étudiée plus loin (cf. p. 261-266).

requis, afin de déterminer précisément les éléments à modifier. L'épreuve d'*exactitude* remplie, la requête est généralement prise en compte par les agents de la DDT puis ajoutée aux cartographies.

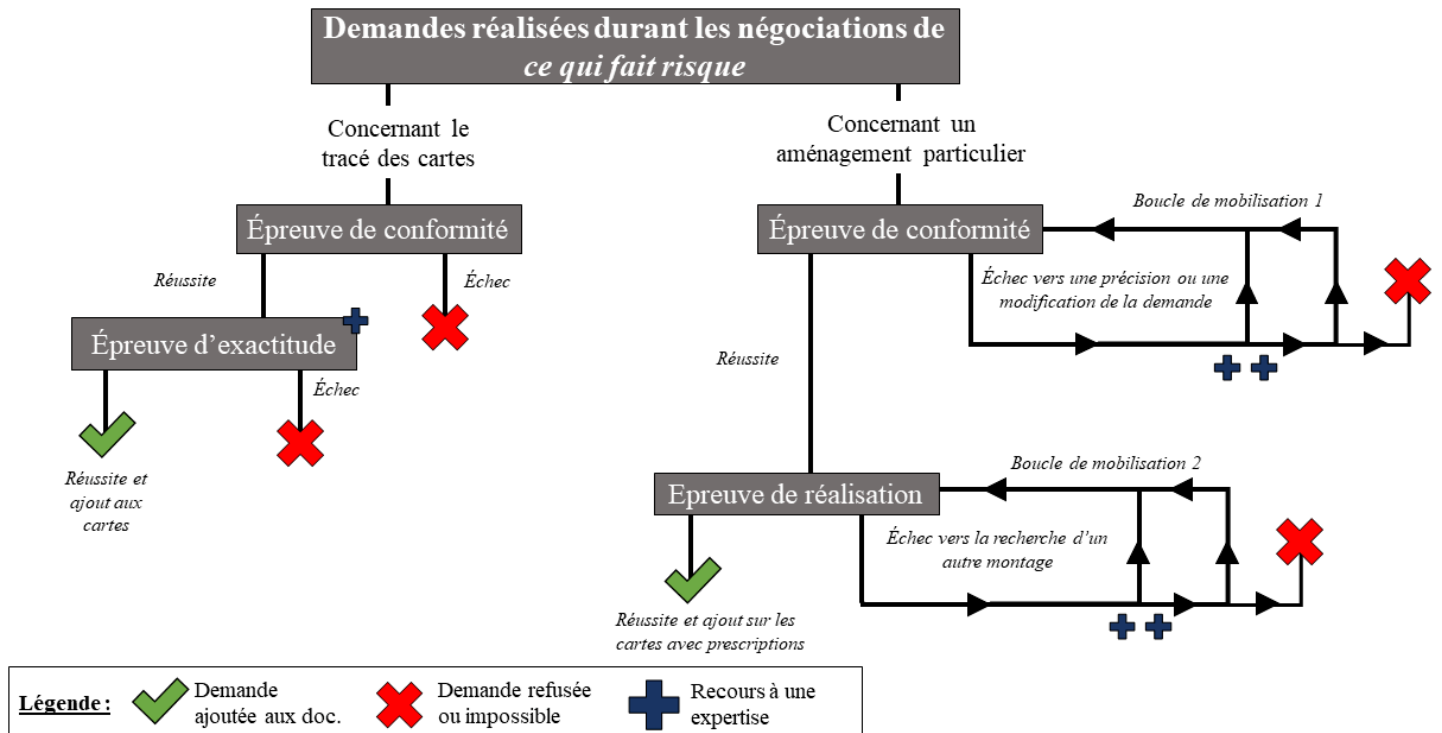


Figure 17 – Demandes usuellement réalisées par les acteurs élus lors de la première étape de mobilisation. La demande doit réussir chacune des épreuves dans le but d'être ajoutée au document final. Si elle ne l'est pas, soit elle est écartée des discussions, soit des boucles de mobilisation successives ont lieu afin de faire converger la demande vers sa prise en compte

Pour le second type de demande, l'épreuve de conformité paraît de prime abord plus difficile à satisfaire. Elle requiert la plupart du temps de nombreux échanges ainsi que la participation de plusieurs groupes d'acteurs : lorsque l'un d'entre eux ne peut en apparence pas réussir l'épreuve, il fait appel à un autre potentiellement mieux doté en capital ou disposant des compétences adéquates. Plusieurs formes d'expertises sont souvent nécessaires, aussi bien juridiques, réglementaires, que liées à la modélisation d'un phénomène physique ou à un accompagnement technique. Nous proposons de représenter ces différentes itérations par des *boucles de mobilisation* dont chaque nouvelle occurrence fait varier les divers capitaux associés à la demande ainsi que les jeux de forces qui s'expriment. Une fois passée, l'épreuve de conformité laisse place à une épreuve de réalisation au sein de laquelle une seconde boucle de mobilisation s'effectue. Ce qui est discuté concerne alors les moyens à mettre en œuvre pour rendre possible le projet. De manière analogue, les itérations conduisent à la recherche d'un

montage, *in fine* traduit dans le PPR par des dispositions particulières à remplir en vue de la construction du projet.

Dans tous les cas, les acteurs-experts jouent un rôle essentiel à la réussite des épreuves. La plupart du temps, il s'agit d'acteurs-ressource disposant d'un capital social élevé – *a minima* autant que leur mandataire – et disposant de compétences spécifiques à mobiliser durant les échanges.

3) L'acteur-expert : un fort capital technique malgré une position fragile ?

Les acteurs-experts jouent un rôle déterminant tout au long du processus de discussion à propos de *ce qui fait risque* : ils interviennent aussi bien dans la réalisation des cartographies d'aléas, qu'au cours de la phase de mobilisation et de celle de stabilisation de l'accord. Mais comme l'illustrent chacun des cas développés dans la partie II, la position d'expert peut rapidement être mise en défaut par les acteurs en présence, ceci malgré la technicité déployée et le diplôme qui en garantit théoriquement la scientificité (BOURDIEU, 1979B). L'atteinte faite à l'expert peut être de plusieurs natures : il peut s'agir de soupçons portés sur les méthodes utilisées, sur les résultats obtenus, d'un discrédit volontaire lancé par un élu dont les enjeux sont *a priori* incompatibles avec les aléas identifiés, voire de contre-expertises. Ce constat liminaire d'une position potentiellement instable de l'acteur-expert permet d'introduire son rôle au cours de la phase de mobilisation.

A) La notion de risque vue au travers du prisme de l'expertise

L'acteur-expert s'avère la plupart du temps étranger à la collectivité sur laquelle il doit conduire son enquête, justifiant dans certains cas, le recours à des visites de terrain pour s'approprier la nature physique du milieu à étudier et récolter les données nécessaires à l'étude. A l'inverse, la pratique de leur activité de manière répétée, à propos de problèmes plus ou moins similaires, mais surtout dans un même secteur peut favoriser leur sélection lors de l'appel d'offres²²⁸.

N'assistant que très rarement aux négociations de *ce qui fait risque*, les acteurs-experts chargés d'étudier les aléas adoptent une définition aléa-centrée de la notion de risque, c'est-à-dire fondée sur les phénomènes physiques et leurs effets. En effet, lorsque nous leur demandons de préciser le sens qu'ils donnent à la notion, pris de court, ils improvisent une réponse et tentent

²²⁸ C'est notamment de cette manière que nous est justifiée la participation du bureau d'étude Géotec à une grande partie des expertises d'aléas de la Côtière, ainsi qu'à la qualification du glissement de terrain observé sur la commune de La Boisse (cf. p. 114-120).

de restituer la façon dont ils l'appréhendent, notamment vis-à-vis de leurs activités professionnelles :

« Un risque ? Pour moi, c'est une situation qui sort de la normale. Après, je n'y ai pas beaucoup réfléchi. Pour nous, dans notre domaine, quand on intervient par exemple, suite à un éboulement sur une route, le but, c'est de revenir le plus rapidement possible à la situation que le gestionnaire considère comme normale. C'est tout ce qui sort un petit peu de l'ordinaire, des situations ordinaires. Donc, effectivement, ça entraîne des dysfonctionnements sur l'enjeu et c'est pour ça qu'on sort de la normalité. [...] Nous, on va surtout travailler sur l'aléa, plus sur le phénomène géologique, parce que le domaine de la vulnérabilité de l'enjeu, par exemple, il y a beaucoup de paramètres qui interviennent : la sociologie, l'aménagement du territoire et nous on ne maîtrise pas trop bien, à notre niveau. Donc quand on arrive sur place, on écoute ce que veut le gestionnaire, le maire et puis on essaye d'y répondre. Le gestionnaire de la route, par exemple, ça va être "je veux rouvrir la route le plus vite possible" et nous on est concentré sur ça. Après, tout le traitement de ce qui est à côté, on le devine, on l'entend, on le lit dans la presse et il y a des échos qui reviennent mais on n'y est jamais directement confrontés ».

[Agent de l'unité Risques au CEREMA CE intervenu dans la contre-expertise du cas n°2 (cf. p. 114-120)]

« La définition du risque inondation, c'est... **hum** Moi, j'ai un peu un prisme "prévision", parce que je fais toujours de la prévision des crues et parce qu'il faut assurer un suivi permanent et intervenir de manière un peu plus rapprochée quand il y a des crues... Le "risque inondation", pour moi, c'est la montée des niveaux et les conséquences qui ne sont pas du tout homogènes sur le territoire. Par exemple, quand on fait de la prévision, on dit qu'on met en vigilance jaune quand on risque d'atteindre les niveaux des premiers débordements. Moi, qui fais aussi de la cartographie des zones inondables, les "premiers débordements", ça n'intéresse personne en général, parce qu'il n'y a pas d'enjeux touchés. Ce sont des choses comme ça, c'est vraiment très progressif. Je le vois comme quelque chose de vraiment progressif avec différents niveaux d'aléa et de risque qui sont vraiment très variés sur le territoire. C'est vraiment comme ça que je le vois ! Alors après, avec des gens, des riverains, qui sont plus ou moins préparés, c'est différent ».

[Agent du pôle Plan Rhône DREAL ARA intervenant dans l'étude des aléas du Rhône (cf. p.110-114)]

Comme l'expliquent ces deux acteurs-experts, l'expertise qu'ils conduisent représente l'unique sollicitation qui leur est faite au cours du processus d'élaboration des PPR. De cette façon, la représentation qu'ils adoptent de la notion de risque découle des tâches d'évaluation d'aléas pour lesquelles ils sont missionnés : ils associent le terme à la façon dont ils se représentent la suite de la démarche. Le premier acteur-expert le caractérise, par exemple, comme une anomalie qui touche les sociétés humaines et qui en altère le fonctionnement. Il attribue au terme « enjeux » une complexité, apparemment hors de sa portée, dont la détermination fait advenir « beaucoup de paramètres ». Ce faisant, il marque son éloignement vis-à-vis des potentielles discussions autour des enjeux, de leur vulnérabilité et de manière plus large de *ce qui fait risque*.

Le second expert affirme avoir conscience du biais relatif à ses missions de prévision des crues et octroie, en conséquence, une dimension subjective au « risque d'inondation », comme il le concède lui-même (« j'ai un peu un prisme », « moi », « je le vois », etc.). En effet, il ajoute une conception dynamique à sa représentation-type *naturaliste*, en considérant que la

montée graduelle des eaux et sa cinétique font évoluer les « niveaux d'aléas et de risque ». Selon cette perspective, le « risque » s'évalue donc à l'aune de la progression de la crue et des conséquences variées qu'elle produit sur un « territoire » : de ce fait, les « premiers débordements » - c'est-à-dire le moment où le cours d'eau sort de son lit mineur – apparaissent comme un premier niveau de « risque »²²⁹. Dans cette perspective, *ce qui fait risque* n'est plus simplement spatialisé, mais comporte une composante temporelle : selon cette acception, en montant, les eaux affectent petit à petit les sociétés et provoquent diverses « conséquences » auprès des populations – plus ou moins organisées – en faisant croître, en parallèle, le « niveau de risque » associé.

Ces deux acteurs-experts proposent donc des définitions aléa-centrées pour le terme risque, soit uniquement par rapport à leur tâche d'évaluation des aléas, soit vis-à-vis de la dynamique qui entoure la manifestation d'un événement. Si, en apparence, ils se proclament extérieurs aux procédures d'élaboration des PPR et de définition de *ce qui fait risque*, et s'en retirent volontiers, ils conservent cependant un rôle prépondérant dans l'objectivation des « aléas », pour lequel ils peuvent parfois tiennent parfois des réunions publiques de vulgarisation. Ils participent, en cela, à une pré-configuration du problème, qui oriente, avant toute discussion les éventuelles questions ou remarques davantage du côté des dimensions « enjeux » et « vulnérabilité » que de celui de l'« aléa », dont les protocoles d'évaluation paraissent plus rodés techniquement.

B) Une pluralité d'acteurs-experts pour de nombreuses formes d'expertise

De la même manière, tout au long du processus d'identification des risques, une multitude d'acteurs-experts sont susceptibles d'intervenir : qu'il s'agisse d'un bureau d'études, d'un cabinet d'assistance juridique, d'architectes ou de géomètres assermentés, les acteurs-experts sont régulièrement mandatés par un commanditaire afin que leurs compétences servent à résoudre une épreuve particulière. L'ensemble de ces acteurs profite donc de caractéristiques propres à la position d'expert que nous avons déjà mises en évidence dans la précédente partie²³⁰. Leur légitimation s'avère principalement due à l'existence croisée du mandat et de

²²⁹ Bien souvent, les espaces inondés au cours de ces « premiers débordements » se trouvent aux abords du cours d'eau : chemin de halage, digue, etc. Ils sont généralement identifiés inconstructibles au regard de l'importance de l'aléa lors d'une crue centennale (hauteur et vitesse des eaux importantes) mais ils ne correspondent pas nécessairement à un « enjeu » de protection des populations et des biens majeurs. Ces espaces sont alors dévolus à l'expansion des crues avant que celles-ci n'atteignent le noyau villageois : il s'agit donc de zones tampons dont la conjugaison avec des milieux naturels (ripisylve, plage de galets, etc.) sert aussi d'argument au maintien, voire à la conservation.

²³⁰ En particulier, concernant l'« idéal » de l'expert, cf. p. 143-147.

leurs ressources mais elle est aussi conditionnée aux trois principes de l'idéal de l'expertise procédurale (JOLY, 2005), ainsi qu'à leur notoriété.

Ainsi, loin de se cantonner uniquement aux négociations relatives aux documents d'urbanisme, l'intervention d'un expert peut aussi être l'occasion d'une actualisation du contenu de *ce qui fait risque*. A la suite de la manifestation d'un évènement, par exemple, il arrive souvent qu'une expertise soit organisée afin d'évaluer les dégâts causés et de permettre l'actualisation des jeux de données. Dans d'autres situations encore, la participation d'experts vise à accompagner les collectivités dans l'établissement et la mise en œuvre de leurs documents d'information²³¹.

Enfin, comme nous le montrerons plus loin, certains acteurs, s'ils ne bénéficient *a priori* pas proprement du titre d'« expert », œuvrent selon les mêmes principes à la négociation de *ce qui fait risque*. C'est par exemple le cas des commissaires-enquêteurs, dont la participation est cruciale dans la phase de stabilisation de l'accord.

C) Bilan intermédiaire : une première mobilisation sous le signe de la technicité

Jusque-là, seuls les élus communaux et les autres acteurs invités aux échanges ont eu l'occasion d'exprimer leurs demandes aux agents de la DDT. Cette première phase de mobilisation a lieu durant les premières semaines de la concertation et peut s'étaler sur une période plus longue si certaines interrogations ou demandes persistent. Suite à la présentation de la procédure, les réactions aux primo-versions des cartographies indexées au PPRN sont avant tout marquées par la compréhension de la démarche et les interrogations attenantes. Les élus communaux n'ont alors pas eu le temps d'échanger, ni d'établir la stratégie de négociation à adopter. Ils bénéficient donc d'une période plus longue à l'issue de laquelle émergent petit à petit des préoccupations communes, parfois croisées avec celles d'autres acteurs et qui se retrouvent ensuite transmises aux services de l'Etat. Sur le schéma analytique permettant de suivre l'évolution des négociations (fig. 18), ceci correspond à une translation verticale du côté de l'espace des confrontations : les échanges ne se focalisent pas encore sur les moyens, mais plutôt sur les « enjeux » portés par la collectivité. Ce faisant, la situation s'écarte de la gestion routinière pour s'inscrire manifestement dans une configuration d'arbitrage.

²³¹ A ce titre, nous avons eu l'opportunité d'observer la tenue d'une expertise du CEREMA conduite sur la commune de Thil. Celle-ci portait sur la « reconstruction à Thil suite aux inondations de 1990 » et avait pour ambition de proposer des orientations à la collectivité pour améliorer son organisation au vue d'une nouvelle inondation. Si nous ne développons pas ici les résultats de cette expérimentation, nous en précisons quelques éléments dans l'ANNEXE XVI.

Une fois les demandes synthétisées, elles sont confiées aux agents de la DDT, puis passent une succession d'épreuves en fonction de leur nature. C'est ainsi que commence véritablement la mobilisation des acteurs. Pour que ces demandes réussissent les épreuves, les participants emploient l'ensemble de leurs capitaux, voire font appel à des acteurs-experts dont le rôle est d'apporter un soutien. Après plusieurs itérations et lorsque l'ensemble des sujets ont été traités, une nouvelle version des cartographies peut être produite, affichant un tracé corrigé, et intégrant l'ensemble des préoccupations qui ont passé avec succès les épreuves *ad hoc*. Cette première phase de mobilisation est synthétisée dans la figure 18.

La phase de mobilisation se poursuit alors par la consultation du « public » et *a minima* par l'enquête publique. Toutefois entreprendre l'analyse de la seconde phase de mobilisation implique de préciser d'abord les contours du terme « public » dont l'emploi semble parfois trop générique (COANUS, DUCHENE, MARTINAIS, 1999A ; DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2000).

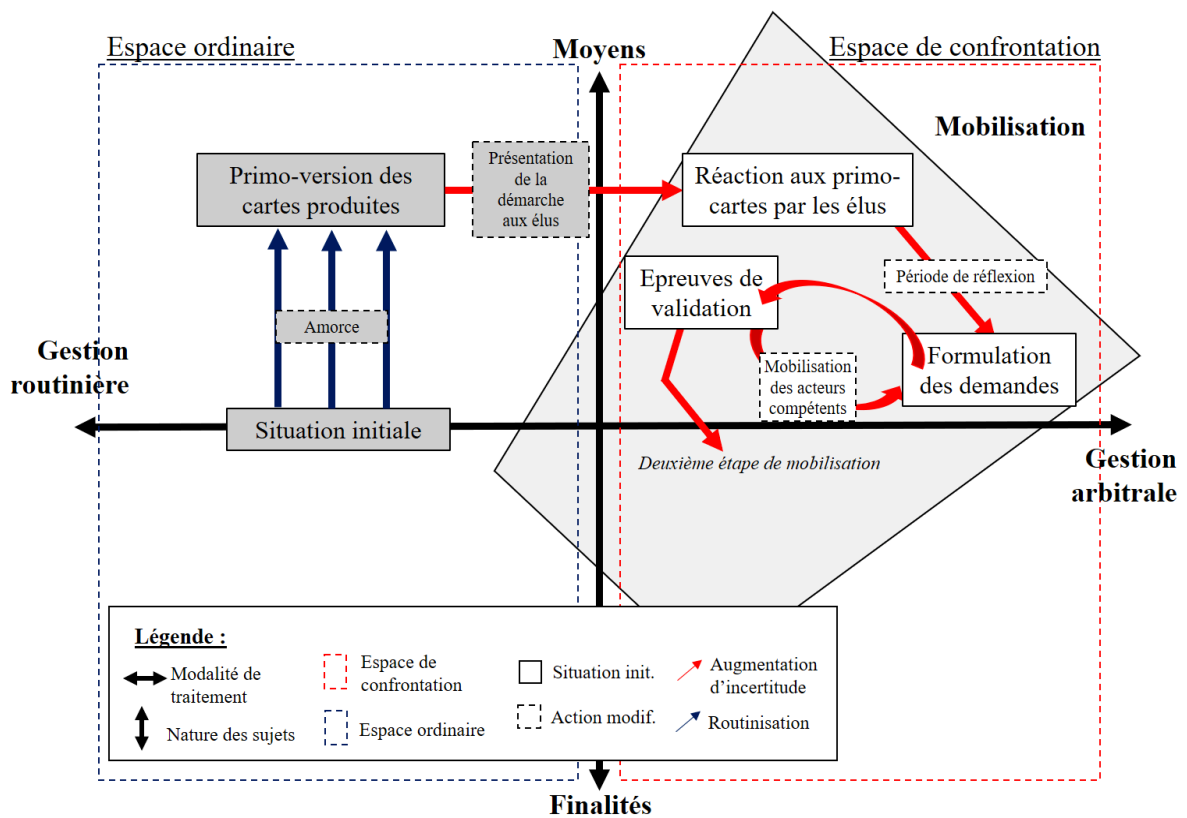


Figure 18 – L'ouverture de la mobilisation : requêtes, épreuves et premiers accords

4) Un public privé des échanges ? Trouver des synergies avec les autres acteurs

Les échanges entre la collectivité et les services de la DDT terminés, les acteurs jusqu'alors écartés des négociations sont progressivement introduits à la procédure d'élaboration des plans de prévention des risques. Ils sont généralement réunis par les gestionnaires sous les acronymes PPA (personnes publiques associées) ou POA (personnes et organismes associés).

Dans le cadre de l'élaboration des PPRN l'identification des POA fait usuellement suite à un arrêté ministériel de prescription du document et des démarches correspondantes, qui clarifient également les modalités de leur participation et leur association au comité de suivi de site. Les travaux portant sur les CLIC et les CSS des sites industriels rhônalpins, notamment réalisés par Emmanuel MARTINAIS (2015 ; 2016 ; FERRIEUX, LE NAOUR, MARTINAIS, 2010), ainsi que les recherches réalisées dans le dunkerquois (FRERE, ZWARTEROOK, 2016 ; CHAMBON *et alii.*, 2012 ; FRERE *et alii.*, 2017) fournissent des éléments éclairant les mécanismes à l'œuvre à l'intérieur de ces instances. De prime abord, le rôle décisif des services de l'Etat y apparaît contrebalancé par l'apparente faiblesse de ces dispositifs de participation, souvent privés de tout pouvoir décisionnel (LE BLANC *et alii.*, 2009). Les multiples réunions où sont traitées les thématiques et problèmes connexes jouent néanmoins en la faveur d'une inter(re)connaissance des participants, via une routinisation des échanges. Ceci a pour effet de renforcer le capital social affecté à ces acteurs et d'affermir leur volonté de participer, eux aussi, à « la définition de l'intérêt général » (MARTINAIS, 2015, p. 113).

Le reste de cette section porte sur les modalités de participation de ces acteurs aux instances de discussions propres aux PPRN. Contrairement au cas industriel, leur identification est grandement dépendante de la situation socio-territoriale, mais aussi de l'existence de structures susceptibles de leur offrir un rôle de représentation. Ce constat vaut particulièrement pour les acteurs riverains, membres associatifs, voire pour les acteurs économiques, qui, en dehors de ce type d'instances, sont généralement confinés à des interventions succinctes durant les réunions publiques ou lors des permanences du commissaire-enquêteur. Dans les faits, les modalités de concertation et d'information sont établies conjointement via des échanges bilatéraux entre les services de l'Etat et la collectivité, sans pour autant supplanter l'enquête publique réglementaire qui suit.

La DDT est d'ailleurs tenue d'organiser des réunions publiques d'information, mais peut aussi varier les dispositifs de concertation du public. A titre d'exemple, en vue des études

des aléas de la rivière d'Ain et de la production de nouveaux jeux de données, la DDT de l'Ain a instauré une lettre d'information électronique et propose une adresse de courriel dédiée.

A) Un public bien plus disparate qu'il n'y paraît

En fonction de la situation, mais aussi de la date à laquelle la préfecture a prescrit les documents, la configuration des acteurs conviés aux échanges peut être radicalement différente²³². L'absence de structures associatives s'intéressant aux problèmes d'inondation, ou de manière plus générale aux thématiques environnementales²³³, dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise conduit à une situation dans laquelle les acteurs associatifs sont absents. A l'inverse, l'action du Symalim sur le périmètre du Grand Parc et l'importante contribution de cet espace à la protection de l'agglomération lyonnaise vis-à-vis des inondations, ont joué dans la caractérisation comme inconstructibles de l'ensemble des zones se trouvant entre les deux canaux de Miribel et Jonage, indépendamment de la commune auxquelles elles appartiennent (CANUEL, 2012 ; GHOU, 2016)²³⁴.

Devant la variété de cas et des acteurs pouvant être conviés à la démarche, considérer le « public » comme un groupe unique, homogène et rassemblé en « personnes et organismes associés » paraît discutable. En introduisant une distinction, il est possible de considérer trois groupes d'acteurs : les riverains, les acteurs économiques et les gestionnaires d'infrastructure. Nous développons succinctement les attributs de chacun de ces trois groupes, étant entendu que leur désignation ne prétend nullement à l'exhaustivité, mais se base sur des observations empiriques. Ceci implique notamment que dans d'autres situations et dans des configurations socio-territoriales différentes, la liste des groupes d'acteurs auraient pu être foncièrement différente. Enfin, nous précisons que nous n'avons réalisé que très peu d'entretiens semi-

²³² C'est le cas, par exemple du secteur du Rhône-Amont pour lequel les PPRI ont été réalisés sans que ne soit instauré aucun dispositif de concertation, ceux-ci n'étant alors pas obligatoires.

²³³ Pour autant, certaines associations environnementales existent dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise, mais se limitent à des contestations de type « Nimby ». En effet, la plupart lutte contre des infrastructures considérées comme nuisibles pour leur cadre de vie : c'est le cas de l'association « entente pour la défense de l'environnement de Neyron » (EDEN) qui s'est constituée en 1989 suite à la mise en service de l'usine d'incinération Valory (Rillieux-La-Pape). Si elle poursuit la surveillance de cette installation, elle axe ses missions autour d'autres sujets comme les antennes-relais, l'ambrosie, l'harmonisation de l'urbanisation et la pollution relative à la circulation automobile sur l'A46. Source : MAIRIE DE NEYRON, « Eden », Lien : <https://www.neyron.fr/associations/eden> [Consulté le 18/12/19].

²³⁴ L'île de Miribel-Jonage de laquelle est propriétaire le Symalim dispose d'un rôle hydrologique particulier : en première instance, cet espace relativement plat sert de zone d'expansion des crues en amont direct de Lyon. Mais d'autres missions de protection du champ captant de Crépieux-Charmy ou de protection de la biodiversité s'avèrent aussi associées à cet espace et en expliquent son inconstructibilité. Au regard de son positionnement spatial et des missions qui lui sont confiées, le Symalim occupe un rôle prépondérant dans la politique de prévention du risque d'inondation dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise.

directifs pour cette typologie d'acteur : les résultats sont tirés d'observations, de témoignages mais surtout de lectures, dont nous précisons systématiquement l'emprunt.

B) Des riverains aux mille visages

Devant l'évidente disparité des acteurs « riverains » et leur nombre conséquent, caractériser de manière précise leurs capitaux économique, social ou technique, même selon une perspective d'idéaltype wébérien (WEBER, 1922B [1965] ; PAUGAM, 2014) paraît illusoire. En outre, l'observation de faits sociaux pour qualifier un « riverain type » paraît d'autant plus complexe que les communes du nord-est de l'agglomération lyonnaise sont, elles aussi, très hétéroclites. Une partie d'entre elles peut être considérée comme périurbaine et essentiellement composée de noyaux villageois joutés par quelques hameaux, alors que d'autres présentent des densités de population et d'urbanisation beaucoup plus importantes. L'utilisation des données statistiques produites par l'INSEE confère des éléments globaux intéressants pour comprendre une situation communale, mais ne possède pas la précision nécessaire à la caractérisation des ressources propres à un « habitant type ». De plus, les données fournies pour les plus petites communes sont globalement incomplètes, voire font l'objet d'approximations qui altèrent fortement leur représentativité²³⁵.

Malgré ces difficultés, il est possible de dresser quelques grandes caractéristiques de ce groupe d'acteurs par l'intermédiaire de la littérature. Les acteurs « riverains » sont généralement associés par les gestionnaires à des positions types, que François DUCHENE et Christelle MOREL JOURNAL (2004, p. 33-40) résument en cinq figures : celles du « personnage inconséquent », du « pétitionnaire en puissance », de « l'individualiste forcené », de « l'électeur » et, enfin, de la « victime ». Dans leur enquête, les deux chercheurs constatent dans les paroles des élus et des autres acteurs occupant en apparence des positions décisionnelles, une classification des riverains que les auteurs nuancent ensuite. De la même manière, nous retrouvons chacun de ces archétypes au cours de notre enquête :

« Je garde les documents pour mon information, et puis surtout, je les ai transmis au service communication pour voir ce qui était faisable...En gros, ma position, c'était de dire que c'est illisible. "Avant le risque inondation : mettez hors d'atteinte des inondations vos papiers importants, vos objets de valeur" : ça n'a aucun intérêt. Enfin, c'est le genre de chose que les gens, bon, il faut qu'ils aient le minimum d'information, mais bon... Là, par exemple, on a ça : " Un aléa est un phénomène déclencheur" etc. [...] Donc arriver peut-être à avoir quelque chose de plus épuré que ça. Vous voyez : les transports de matières dangereuses, les mesures de prévention et de protection pour le transport de matières dangereuses. Le public, ce n'est pas son problème ».

[Chargé de mission à la ville de Vaulx-en-Velin]

²³⁵ Cf. ANNEXE I.

N. Z. : Certains ont demandé des aides de la mairie en 1990. Des gens qui nous attaquent maintenant pour le PLU qu'on a fait. En l'occurrence, parce qu'ils ne sont pas en zone inondable... Ce n'est pas vrai, ils le savent, puisqu'ils ont été au cœur des inondations. Ils ont fait des demandes d'indemnisation à l'époque, sous VIENNOT, des demandes d'indemnisation et l'aide de la mairie. Suite aux PPRI qui a été fait, il y a eu un PLU. On est d'accord ou pas, ce n'est pas la question... Donc ces personnes ont été classées en zone inondable, pas le droit d'étendre les maisons, des choses comme ça. On est attaqué au tribunal. Et photo à l'appui, on leur montre que tout le premier étage est plein d'eau. Mais "ils ne sont pas en zone inondable"... Pour eux, ils ne sont pas en zone inondable alors qu'ils ont...

H. G. : Je suis même sorti pour aller les aider...

N. Z. : Oui, photo à l'appui en plus des photos à l'époque et des demandes d'indemnisation.

H. G. : Ils refusent leur classement sur le PLU.

N. Z. : Ils refusent leur classement sur le PLU. [...] Surtout que moi je me rappelle déjà bien des images de 1990 en mémoire. Puis bon, donc on avait fait beaucoup de photos... Mon père avait fait beaucoup de photos à l'époque.

[Entretien réalisé dans le cadre de l'expérimentation du CEREMA auprès d'un conseiller municipal de Thil et d'un agent des services techniques de la commune]

« Donc là, le gamin, on est allé le chercher, et puis le deuxième. Le lendemain matin, on a retrouvé des mecs sur le toit de leur camionnette à 7 heures du matin. Ils étaient en train de faire des appels de phares au même endroit... Point stratégique, on le connaît ! Le mec se dit "ouais ça passe" – Non, ça ne passe pas ! Si on vous dit que c'est fermé, c'est fermé quoi... Eh bien, là, ils étaient deux sur le toit de la voiture, donc on est allé les chercher aussi. Mais, dans les deux cas, la gendarmerie les a un petit peu... Enfin, vous voyez... Ils ne sont pas partis avec les pompiers, ni avec personne, avant de voir les gendarmes. Les deux derniers se sont retrouvés à la brigade pour discuter, quoi. Et il y a eu des procédures d'engagées contre les deux. Parce que si c'est barré, c'est fermé, tu ne passes pas. C'est tout ! ».

[Maire de Niévroz]

« Oui et il ne faut pas qu'en plus que la catastrophe arrive pendant le mandat d'un maire... Parce qu'on voit qu'il y en a qui ont fini quasiment en taule. Et puis, ils seront pointés du doigt. Ça ne sera pas ceux d'avant, ça sera ceux qui sont en prison, donc, il y a cette tension. [...] C'est qu'en même temps, c'est compliqué de tenir pendant des années contre des gens qui reviennent sans cesse pour dire "mais pourquoi je ne peux pas faire mon mur de clôture ?" et qui sont prêt à venir toquer à la mairie toutes les semaines pour ça. Alors il faut rester ferme, il faut tenir bon. Mais, en même temps, il y a aussi des élus pour lesquels la solution, c'est aussi de dire aux gens "Ecoutez, vous faites votre mur, il sera illégal, mais moi je ne veux pas le savoir". Il y a aussi cette façon de se défausser à des moments parce qu'honnêtement, c'est très compliqué d'être le gendarme systématiquement pour des trucs de ce niveau-là. Non, franchement, c'est compliqué à gérer vis-à-vis des administrés. Parce que c'est appliqué dans tous les sens : il y a celui dont il faut que le terrain soit constructible, le voisin qui va venir s'appuyer là-dessus pour que le terrain de son voisin ne soit pas constructible parce qu'il ne veut pas de vue plongeante sur sa piscine. Le PPRI est censé autoriser à construire avec prescription, pas interdire de construire avec des dérogations... »

[Agent responsable du service habitat et urbanisme à la CCMP]

« Et ça ne ressemble pas toujours à ce que l'on se représente, les digues de la CNR... Un truc très imposant, très propres, bien entretenus... Alors que, si vous êtes à La Boisse, vous avez la Sereine qui est endiguée sur tout le long de la commune. Je vous mets au défi de trouver un habitant qui vient d'arriver il y a moins de dix ans et qui peut identifier que la Sereine est endiguée... Celui qui n'a pas le nez dessus [ne peut pas trouver] »

[Chargé d'étude à la DDT de l'Ain]

Dans le premier extrait, les riverains sont considérés comme dotés de leur propre logique, nécessitant la simplification de certains procédés pour motiver leur intérêt. L'agent communal souhaite recentrer le contenu des documents communicationnels pour aller droit au but et rendre plus accessibles les mécanismes physiques en jeu.

Le deuxième enquêté identifie consécutivement les riverains comme les victimes d'une inondation, avant de leur reprocher l'incohérence de leurs actions : les mêmes riverains semblent s'être transformés en « pétitionnaires en puissance », dont l'ambition est clairement d'attaquer les choix politiques de l'équipe municipale en place. Concernant le dossier mentionné dans l'extrait, le maire nous explique, par ailleurs, les différents recours qui ont été fait à l'encontre du PLU, avant de les attribuer à des membres de l'opposition communale.

L'entretien suivant est réalisé auprès du maire de Niévroz, qui relate l'intervention des sauveteurs suite à une crue fin janvier 2018. Agacé, il accuse le comportement individualiste de plusieurs automobilistes qui se sont mis en danger. Malgré leur statut de victime, le maire insiste sur l'absurdité de ce comportement.

Le pénultième extrait combine plusieurs archétypes, le riverain étant, tout à tour, associé à un électeur, à un agent illogique, puis arriviste. Le technicien intercommunal signifie la position délicate dans laquelle se retrouvent les maires, devant composer avec chacune des facettes des riverains.

Enfin, ces représentations sont ponctuées par celles d'un agent de la DDT de l'Ain qui souligne la méconnaissance supposée de ce groupe d'acteur, caractéristique qu'il assimile à de nombreux riverains en raison d'un renouvellement important des populations dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise. Un nouveau type de riverain – celui du « riverain ignorant » – pourrait alors être ajouté à la classification.

Bien entendu, une telle classification ne constitue en rien une typologie normative des riverains qu'il serait question d'adopter, mais elle informe plutôt sur la conception particulière que s'en font les gestionnaires. Elle donne une certaine idée de la manière dont les acteurs occupant des positions sociales dominantes durant les négociations se représentent ces interlocuteurs et les aliènent à des positions sociales généralement passives. Ce discrédit leur confère *de facto* une position désavantagée, et, donc une propension assez faible à faire valoir leurs enjeux durant les échanges. La littérature permet toutefois de modérer et déconstruire ces figures préconçues. Ainsi, Thierry COANUS, Emmanuel MARTINAIS et François DUCHENE invitent à identifier dans le quotidien des acteurs riverains les « mécanismes qui structurent les

représentations du danger » (1999A, p. 11). Pour ce faire, ils indiquent quatre dimensions : la relation économique qu'un riverain adopte vis-à-vis d'une source du danger, qui peut, elle-même, être traduite en « distance sociale », sa trajectoire résidentielle, sociale et familiale, l'histoire longue de sa commune et la façon dont elle a été affectée par des manifestations physiques et, enfin, les protections symboliques mises en œuvre pour contrer, ou non, la perception de la source du danger (ZONABEND, 1993 ; LANGUMIER, 2008).

Ces critères d'analyse, en plus de fournir des pistes intéressantes pour l'analyse des acteurs riverains, participent à la dénaturalisation de la fonction de spectateur que les gestionnaires leur attribuent usuellement au cours des discussions autour de *ce qui fait risque*. Ainsi, loin d'être monolithiques et cantonnés à des postures contestataires ou illogiques, les riverains font preuve de nombreuses ressources et de préoccupations pertinentes, qui, bien que rarement prises en compte durant l'élaboration des PPR, sont évoqués plus finement durant l'enquête publique.

C) Les acteurs économiques : une présence thématique

L'absence d'acteurs économiques regroupés en collectif nous a empêché de réellement interroger leur participation aux négociations de *ce qui fait risque*. Néanmoins, nous avons pu rencontrer une riveraine, cheffe d'entreprise sur Thil, dont l'activité a été sévèrement affectée par la crue de la Sereine de 1993. Son témoignage est présenté en ANNEXE XVII et apporte une illustration des intérêts propres à cette typologie d'acteurs.

Comme les riverains, les acteurs économiques, lorsqu'ils n'ont pas de représentants forts, se retrouvent à des places de spectateurs durant les discussions à propos de *ce qui fait risque*. Pour autant, ils disposent d'atouts supplémentaires dont la mobilisation sera possible lors des échanges. En effet, l'ensemble des corporations professionnelles que représentent les chambres des métiers, ou celles du commerce et de l'industrie (CCI) permettent aux acteurs économiques de débloquent des ressources ou d'accélérer la tenue d'expertises spécifiques (par exemple une expertise d'assuré en cas de sinistre, etc.). L'accompagnement par ce genre d'expert, s'il est en théorie ouvert à tout-un-chacun, devient généralement une obligation pour les entreprises, notamment en vue des discussions qui s'opèrent ensuite avec le système assurantiel.

L'exemple du centre commercial de Beynost illustre d'ailleurs la montée en collectif des intérêts spécifiques à un acteur économique et leur appropriation par l'ensemble des

participants aux échanges. Un tel portage ne peut toutefois s'effectuer qu'à condition que soit trouvé un acteur en position d'autorité susceptible de porter ce problème.

Enfin, les acteurs gestionnaires de grandes infrastructures dont la présence sur un territoire donné est essentiellement attribuable à l'existence d'enjeux collectifs constituent une dernière manière de considérer le terme « public » par les gestionnaires. Ces acteurs occupent en général d'un rôle secondaire durant les négociations communales des PPR. Leurs réclamations sont souvent dépendantes de leurs missions et sont, par conséquent, très variables : elles peuvent être liées à un potentiel énergétique à exploiter – c'est notamment pour cela que de grandes structures, comme la compagnie nationale du Rhône (CNR) ou EDF sont installés sur certaines portions du Rhône – au maintien de la navigabilité de certains cours d'eau – par le concours de Voies Navigables de France (VNF) – ou bien pour une multitude d'autres considérations, parfois saisies conjointement. A ce titre, le Grand Parc qui se situe sur l'île de Miribel-Jonage s'est vu attribuer, dès les débuts de son aménagement, quatre vocations principales – fréquemment exprimées localement en termes d'enjeux – que sont l'alimentation en eau de l'agglomération lyonnaise via le champ captant de Crépieux-Charmy, la préservation de la biodiversité, l'entretien des zones d'expansion des crues en amont de Lyon et l'accueil récréatif du public (CANUEL, 2012 ; GHOU, 2016)²³⁶.

Malgré les ressources techniques et documentaires colossales à la disposition de ces grandes structures (CANUEL, 2012)²³⁷, celles-ci sont rarement conviées aux négociations des documents d'urbanisme, car étrangères aux problématiques communales. Pour autant, elles occupent, dans les faits, un rôle prépondérant dans la politique de prévention des risques. C'est, par exemple, le modèle numérique de la CNR qui est utilisé pour l'évaluation des aléas d'inondation du Rhône. De même, c'est en raison de l'alimentation en eau du barrage de Cusset que le canal dérivateur en amont de Lyon a historiquement été créé à la fin du XIX^e siècle. La simple présence de ces structures sur un territoire peut configurer la manière dont se construit la politique de prévention des risques, modulant par conséquent *ce qui fait risque*.

²³⁶ La gestion de cet espace a été déléguée à un syndicat mixte regroupant les collectivités environnantes, le Symalim, qui œuvre à la protection de ces différentes fonctions. Un organe technique a été créé, la Segapal (société publique locale du Rhône amont chargée de la gestion et de l'animation du Grand Parc de Miribel Jonage) et constitue le principal administrateur du parc. Par conséquent, mise à part ce qui relève de l'élaboration des PPR, son intégration aux discussions concernant la thématique « risque d'inondation » du Rhône est assez fréquente, notamment dans celles ayant conduit au PGRI ou autour de la mise en œuvre des compétences GEMAPI.

²³⁷ Dans son travail de fin d'études, Chloé CANUEL (2012) signale la profusion d'expertise produites à propos sur le périmètre du Grand-Parc et montre comme celle-ci tend à rendre confus l'action des gestionnaires.

A la fin de la première phase de mobilisation, les services de l'Etat et les élus communaux ont conjointement trouvé un arrangement sur les éléments qui doivent figurer au sein du PPR, ainsi que les préconisations à intégrer au règlement. Les différentes cartographies disponibles à cet instant des négociations se trouvent donc dans une version déjà discutée, quasi-terminale. En revanche, hormis dans de rares cas²³⁸, le « public » reste dans sa grande majorité non consulté jusqu'à cette étape. Derrière ce terme se trouve, dans les faits, une multitude de profils, chacun disposant de ses propres préoccupations et représentations de *ce qui fait risque*.

La seconde phase de mobilisation s'articule alors autour de la prise en compte des « enjeux » de ce groupe, exprimés par les riverains, par les acteurs associatifs ainsi que par les acteurs économiques de la commune, notamment à l'occasion de l'enquête publique.

5) La seconde phase de mobilisation : information, consultation et enquête publique

La tenue d'une réunion publique de présentation du PPR correspond à une obligation réglementaire, mais constitue aussi à un exercice, plus ou moins, rodé que conduisent les agents de la DDT. Ils y présentent les tenants et aboutissants de la procédure et introduisent successivement les différents documents et cartes qui composent le PPR. Ceci donne lieu à une présentation souvent technique accompagnée d'un support visuel standardisé et dont le propos se focalise sur les éléments définitionnels et sur la démarche. Les exemples qui sont développés durant la présentation sont extraits, pour la plupart, de captures du PPR et servent aux agents à expliquer les zonages ainsi que les spécificités que ceux-ci impliquent sur l'aménagement de la collectivité. Un extrait d'une réunion publique est proposé en ANNEXE XVIII²³⁹.

La réunion d'information introduit d'office les agents de la DDT comme garants des démarches et responsables du respect des règles de la négociation. Pour cette phase de mobilisation aussi, ils conservent leur domination symbolique sur l'espace social. A leurs côtés

²³⁸ Dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise, la concertation de la population en vue de l'élaboration des PPR ne s'est établie que durant l'enquête publique. Ce fait peut être attribué à au moins deux causes : la première correspond au cas du Rhône-Amont, où la concertation, alors non-obligatoire, ne s'est pas opérée en bonne et due forme. La seconde cause est due à une décision explicite, élaborée de concert entre les agents de la DDT et les élus communaux : comme pour le cas de Thil, ces acteurs décident ensemble de la manière dont doit s'opérer la concertation. En ajoutant à cette décision pragmatique (au vue des moyens humains limités de la DDT) et politique (comme l'explique par exemple le maire de Thil), l'absence de structure représentative du public, l'intégration des acteurs riverains, associatifs et économiques à la première phase de mobilisation s'est avérée limitée dans le sud du département de l'Ain.

²³⁹ L'analyse du contenu de l'ANNEXE XVIII informe sur la manière dont s'opère la diffusion des principales notions utilisées dans la politique de prévention des risques. Cependant, nous nous focalisons ici sur les éléments propres à la négociation, laissant cette analyse aux développements de la partie IV.

se trouvent les élus locaux ayant concouru à la production des documents et dont le rôle au cours des discussions est explicite. Toutefois, malgré l'apparente transparence de la démarche, le rôle de cette réunion publique d'information n'est exprimé qu'en fin de séance, bien que les agents de la DDT distillent tout au long de l'exposé, certaines pistes que pourra suivre l'audience pour interroger les documents.

A) Une réunion d'information qui n'implique pas le public ?

La présentation des notions et des documents de la procédure PPR, si elle se veut pédagogique, s'avère dans les faits très succincte, voire parfois un peu confuse. Les agents de la DDT prennent la parole de façon magistrale et évoquent le contenu des différents documents ainsi que leur rôle dans la prévention des risques. A titre d'illustration, lorsqu'elle expose l'intérêt de la carte des enjeux de la commune de Balan en réunion publique, une agente de la DDT détaille les éléments de légende sous la forme d'une liste :

« Ensuite, la carte des enjeux. Donc sur la commune de Balan, on a identifié, donc, sept enjeux différents. Tout d'abord, la zone urbanisée hors centre urbain, donc, c'est celle qui est en dessous du bourg. Je rappelle à tous qu'on a identifié les enjeux seulement sur la zone qui est concernée par les aléas. On ne l'a pas fait sur l'ensemble de la commune. Alors, ensuite on a identifié aussi l'habitat isolé, les zones d'activité. Là, vous voyez les zones naturelles ou agricoles. Il y a des zones de loisirs ou aménagées et enfin les terrains militaires construits et non construits. Voilà, pour la carte des enjeux. Donc, plus précisément, ça, c'est un zoom sur le village. »

[Agente de la DDT de l'Ain lors d'une réunion publique d'information sur les procédures PPRI, sur la commune de Balan, le 23/05/2018]

La cartographie des enjeux paraît dès lors indiscutable, aucune solution n'étant donnée aux Balanais pour véritablement en contester le tracé. Dans l'extrait, l'agente liste les principales fonctions identifiées sur la commune à travers le SIG puis continue sa présentation. Dans l'auditoire, les réactions sont contrastées : les riverains chuchotent, s'étonnent de voir leur parcelle à l'intérieur d'une zone tandis que celle de leur voisin ne s'y trouve pas, certains demandent la parole, d'autres se taisent. Le maire répond ouvertement à l'une de ses connaissances, affirmant son rôle en tant qu'acteur majeur des discussions, avant de rassurer son interlocuteur sur le fait que son habitation n'est pas concernée.

La réunion se poursuit puis les premières pistes d'actions sont évoquées : l'agente détaille les possibilités de recours vis-à-vis du tracé proposé en faisant appel à un géomètre assermenté. Les mesures de ce dernier sont censées permettre de démontrer l'inexactitude de certaines hauteurs, selon le même déroulé que durant la précédente phase de mobilisation (épreuve de conformation et épreuve d'exactitude). Durant une grande partie de la réunion, les agents se focalisent alors sur l'intérêt des documents, plutôt que sur les modalités précises ayant

conduit à leur réalisation. Ainsi, toutes les demandes soumises durant la précédente phase de mobilisation par les élus ne font *a priori* plus l'objet de discussion. Plus encore, elles sont cristallisées à l'intérieur des cartographies et des règlements que le public a devant les yeux, ce qui joue en faveur de leur objectivation. Par conséquent, de nombreux éléments apparaissent de prime abord indiscutables aux nouveaux arrivants.

Bien que rudimentaire, cet exemple permet de dresser un double constat. D'un côté, l'identification et la mise en carte des « aléas », des « enjeux » et, par extension de – *ce qui fait risque* – paraissent en grande partie imposées au public sans que celui-ci n'ait réellement de prises pour les contester. Les services de l'Etat confirment à cette occasion leur rôle de maître du jeu, étant à la fois à l'origine de la règle (comment les enjeux sont caractérisés, puis arrangés) et de son application (réunion publique de présentation, mise en œuvre du règlement). Pour autant, les réactions riveraines laissent poindre des préoccupations spécifiques, que la simple identification de zonage ne suffit pas à dissiper. Ainsi, s'il n'y a pas à proprement parler de négociation durant cette réunion introductive, le temps d'échange fait émerger des questions qui auront leur importance en vue de contributions ultérieures.

La réunion publique se clôt enfin sur une invitation faite aux spectateurs à participer à l'enquête publique. L'ouverture de celle-ci est reprise par voie d'affichage et il est demandé à chacun de prendre connaissance des procédures, puis de faire part de ses questions relatives au PPR. Le chef d'unité qui anime la réunion publique répond alors aux interrogations de l'audience puis l'avise, à nouveau, que les commentaires qui concernent les tracés ou le classement d'une parcelle devront faire l'œuvre d'une expertise spécifique, avant d'être soumis à son service au moment de l'enquête publique.

B) Droit d'entrée et épreuve de conformité

Ainsi, la participation des acteurs associés à la catégorie « public » varie fortement d'un contexte à l'autre, puisqu'ils recourent par définition d'une disparité d'enjeux, de capital social, mais aussi dans la mesure où ils possèdent une compréhension hétérogène de la politique de prévention des risques. Le cadre imposé par les maîtres du jeu n'englobe cependant pas l'ensemble des questions susceptibles d'être soulevées durant la phase de consultation, rejetant, par conséquent une partie d'entre elles. Mais alors que les services de l'Etat en profitent pour consolider leurs représentations d'un public individualiste et méconnaissant la politique publique de prévention des risques, il convient de modérer cette supposée incompatibilité. Elle peut, par exemple, être partiellement imputable à une communication défailante, voire aux

particularités d'une situation donnée. En cela, la modalité d'information que constitue la réunion publique se montre rapidement insuffisante. Nous en proposons une illustration :

J.J. : « Donc, plus précisément, j'effectue un zoom. Donc on ne voit pas très bien la différence, mais juste en dessous du centre, on a la zone urbanisée, qui est sous le bourg. Donc, pour élaborer le plan de zonage, c'est là qu'on utilise la carte d'aléa qu'on a vu tout à l'heure et la carte d'enjeu. Donc, à partir de là, on va croiser, je vais vous expliquer, quelles zones correspondent au croisement. Donc le plan de zonage est composé d'une zone rouge et de deux zones bleues. Donc, pour les zones peu ou pas urbanisées, donc ça concerne dans les enjeux : l'habitat isolé, les zones bâties non aménagées, les zones naturelles ou agricoles et le terrain militaire non construit. Donc, comme on l'a vu, ce sont des zones qui accueillent les expansions des zones de crues, etc. Donc, pour ces enjeux, donc, que la menace soit faible ou forte, ça va être en zone rouge. Ensuite, pour les zones urbanisées, donc c'est la zone peu urbanisée en centre urbain, les zones industrielles ou d'activité et le terrain militaire construit. Donc, quand on fait le croisement avec les aléas, pour les aléas faibles, on sera en zone bleue et pour l'aléa fort, on sera en zone rouge ! Donc, cette différence s'explique par la présence de l'aléa fort pour le rouge, mais l'aléa faible pour les zones de tolérance, pour permettre aux zones urbanisées de continuer d'évoluer. Donc, en ce qui concerne le cas de l'aléa exceptionnel, donc l'ensemble des enjeux, eux, sont classés dans la zone BL 2, donc ça fera aussi l'œuvre d'un chapitre spécifique dans le règlement. Donc sur ce croisement, est-ce que vous avez des questions ? »

L. L. : « La zone bleue ne va concerner que les établissements sensibles. La zone bleue de la crue exceptionnelle, donc la zone bleu clair. Ça ne concerne pas les particuliers. Dans cette zone-là, on va juste interdire la construction d'un hôpital, d'une caserne de pompiers, etc. Et ça n'aura pas d'impact pour la construction d'un bâtiment artisanal, d'une maison ».

J. J. : « S'il n'y a pas de questions, on va passer au règlement. Donc le règlement, c'est un document qui va s'appliquer sur les zones rouges et sur les zones bleues et qui va définir donc l'ensemble des mesures ». [Agents de la DDT de l'Ain lors d'une réunion publique d'information sur les procédures PPRI, sur la commune de Balan – le 23/05/2018]

L'extrait sélectionné est volontairement compliqué à lire et à comprendre : il n'a pas pour objectif d'incriminer les services de l'Etat dans le processus de mécompréhension de la politique de prévention des risques, mais permet de pointer des défauts de communication inhérents à ce genre d'exercice. En premier lieu, l'agente de la DDT clarifie la composition du plan de zonage et s'appuie pour cela sur un support de présentation projeté sur un écran mural assez éloigné de l'audience, et donc assez peu lisible. Son discours, très démonstratif est difficile à suivre. A cela, s'ajoute une habitude du langage qui la conduit à répéter la conjonction de coordination « donc », sans pour autant lui associer une quelconque fonction grammaticale : les relations de causalité relatives à l'emploi de ce terme sont effacées dans ses propos. La confusion est encore renforcée par le caractère éminemment technique des sujets abordés, mais aussi par l'impossibilité pour le public de demander des éléments de précisions. A ce titre, son invitation est interrompue par son collègue, avant que ne se poursuive la présentation. Dans l'audience, nous captions des haussements d'épaules en réponse à cet enchaînement.

En vue de la participation à l'enquête publique et malgré le *coût d'entrée* technique apparemment conséquent²⁴⁰, il est demandé aux acteurs issus de la société civile de se familiariser au mieux avec ce cadre de travail. Les demandes que le « public » soumettra durant l'enquête publique subiront, elles aussi, une épreuve préliminaire de conformité. Mais contrairement aux demandes soumises par les élus, l'ensemble des éléments soulevés seront *in fine* consignés au sein du rapport de l'enquête publique. Celle-ci se déroule quelques semaines après la réunion d'information et un commissaire-enquêteur est dépêché sur la commune afin de consigner les doléances et interrogations des habitants, ainsi que celles des acteurs économiques et associatifs.

C) Le commissaire-enquêteur : « l'expert » des procédures d'information

Le commissaire-enquêteur s'assure de la bonne information et de la bonne conduite de l'enquête publique relative aux documents, conformément à la réglementation française. Introduite en 1983 par la loi BOUCHARDEAU et consolidée à plusieurs reprises depuis²⁴¹, la généralisation des enquêtes publiques à l'ensemble des acteurs concernés par des questions environnementales – riverains, associations, acteurs économiques, partenaires, etc. – est depuis devenue une obligation réglementaire. En particulier, pour les PPRN, la démarche a lieu en fin de procédure, juste avant l'approbation finale des documents par le préfet. Elle requiert en outre la participation d'un commissaire-enquêteur censé se prononcer sur la validation, ou non, des modalités de concertation et d'information mises en œuvre localement.

Ce dernier est engagé par une « autorité organisatrice » de l'enquête et il est sélectionné pour sa connaissance des procédures réglementaires, parfois pour ses dispositions techniques (en hydrologie, en géologie, en procédures industrielles, etc.)²⁴², mais surtout en fonction de son inscription dans un registre départemental tenu par les services préfectoraux. Historiquement, le métier de commissaire-enquêteur se structure sous l'Ancien Régime autour du besoin « d'établir l'utilité publique ou à prendre connaissance des intérêts et des droits

²⁴⁰ La participation à l'élaboration des PPR requiert de nombreuses compétences aussi bien techniques, car liées à des notions et des principes pouvant être complexes à appréhender, que pratiques, car liés à un travail de représentation et de projection cartographique. Malgré l'ouverture de la réunion à tout-un-chacun, prendre part aux arènes de discussion nécessite de disposer de certains capitaux.

²⁴¹ Notamment à travers la loi BARNIER en 1995 ou par la loi d'engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2 (LEDENVIC, 2016).

²⁴² A ce titre, certains organismes comme la DREAL organisent des formations destinées aux commissaires-enquêteurs dont la teneur dépend du domaine de prédilection pour lequel veut se spécialiser l'enquêteur. Pour un aperçu des formations dispensées, voir, par exemple, le site Internet de la DREAL ARA : DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT AUVERGNE-RHONE-ALPES, 2018, « Les formations des commissaires-enquêteurs – DREAL Auvergne-Rhône-Alpes », Lien : <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/les-formations-des-commissaires-enqueteurs-a-13464.html> [Consulté le 07/11/19].

engagés avant de prendre une décision relative à un projet » (CHALOPIN, 2016, p. 18). Il évolue graduellement, pour s'orienter *in fine* vers le contrôle de la participation du public au début des années 1980, dans un contexte de décentralisation et en réponse à des « crises environnementales » (LEDENVIC, 2016). Pour la réalisation des PPR, le rôle du commissaire-enquêteur est donc d'approuver ou de récuser la démarche d'information. Pour ce faire, il s'assure de l'affichage des informations, du respect des procédures et organise des permanences où il accueille les acteurs susceptibles de s'exprimer. Dans ces cas particuliers, l'incertitude repose principalement sur les modalités d'information et, *in fine*, il lui est demandé de se prononcer quant à leur mise en œuvre. Pour cela, il doit établir un avis sur la situation qui sera ensuite pris en compte par les décideurs, tout en se conformant aux principes de transparence et d'indépendance (HELIN, HOSTIOU, 2013 ; CHALOPIN, 2016).

Ces éléments font du commissaire-enquêteur un véritable acteur-expert, essentiel aux arrangements autour de *ce qui fait risque*. En plus d'évaluer l'information et de récolter les avis du public vis-à-vis des différents documents, il se charge en première instance de se prononcer sur la conformité des demandes qui lui sont soumises. Lorsque cela est nécessaire, il effectue la jonction entre ses interlocuteurs et les agents de la DDT, qui tranchent quant à la conformité de la doléance. En cas de réponse positive, ceci déclenche une série d'autres épreuves, comme nous le montrerons par la suite.

Mais le commissaire-enquêteur garantit aussi l'inscription des préoccupations qui ont été écartées, même si celles-ci ont échoué à l'épreuve de conformité. C'est par exemple le cas pour les questions pour lesquelles les procédures sont en cours ou relatives à d'autres politiques publiques. A titre d'illustration, dans son rapport, le commissaire-enquêteur intervenu sur la commune de Balan signale l'insistance avec laquelle un riverain rappelle l'ancienneté du plan particulier d'intervention lié au barrage de Vouglans, sur la rivière d'Ain, sujet qui ne concerne pas directement les négociations en cours²⁴³. Ce faisant, il participe à l'énonciation

²⁴³ Le commissaire enquêteur restitue : « M. HXXXX (R1), demeurant rue la Chapelière à BALAN, fait une remarque sur le registre d'enquête concernant les risques liés à la fragilité du barrage de VOUGLANS, dont les impacts sont infiniment plus dévastateurs que le débordement du Rhône. La centrale du BUGEY et deux autres centrales seraient concernées. Cette observation, bien que ne concernant pas le PPRI du Rhône, est faite selon M. HXXXX pour informer la population. [...] »

Réponse de M. le Préfet : « Le risque lié au barrage de VOUGLANS ne relève pas du PPRI qui porte uniquement sur les risques liés au débordement du Rhône. Aucune réponse ne sera donc apportée à cette observation. Monsieur HXXXX est invité à se reporter au plan particulier d'intervention en cas de rupture du barrage de VOUGLANS ». Analyse des observations par le Commissaire enquêteur : Le commissaire enquêteur a constaté que le plan particulier d'intervention, présent en mairie de BALAN, instauré pour le barrage de VOUGLANS est un document lourd et qui vieillit rapidement (changement d'élus, déménagement de personnes, changement de numéros et

d'inquiétudes que le public assimile généralement aux inondations, ou bien à l'appellation « risque d'inondation ». En parallèle, le commissaire-enquêteur sauvegarde les principales remarques relatives aux niveaux altimétriques des parcelles, qui répondent en théorie à l'épreuve de conformité. Pour autant, sans études topographiques, ces dernières demandes ne sont pas directement prises en compte au sein des documents finaux et continuent leur série d'épreuves.

Plus qu'une simple synthèse de la concertation et de l'enquête publique, le rapport du commissaire-enquêteur sert, par la suite, d'appui à d'éventuels recours portés à l'encontre du PPR, étant donné qu'il fixe l'état des considérations avant l'approbation des documents par le préfet. Si certaines ne sont pas suivies par les services de l'Etat, elles pourront être mobilisées ultérieurement et servir d'argument à de potentielles contestations ou recours. Le commissaire-enquêteur profite donc à la fois d'une position d'expert et d'un statut privilégié auprès des autres acteurs puisqu'il fixe l'ensemble des préoccupations n'ayant pas été retenues au fil des échanges. Pour autant, sa supposée impartialité est conditionnée au fait qu'il ne retire aucun bénéfice du résultat de son enquête : ses enjeux dans l'élaboration des cartographies de risque sont généralement réduits au simple respect des procédures.

D) Le « niveau de vulnérabilité » pour valider les requêtes remontées par le public

Lorsqu'une préoccupation est énoncée durant l'enquête publique, elle est évaluée en première instance par le commissaire-enquêteur, qui la transmet ensuite aux services de l'Etat, maîtres des négociations. S'il remplit l'épreuve de conformité, l'enjeu rattaché est porté au jugement des autres participants, puis se confronte à de nouvelles épreuves dont la réussite permet *in fine* de confirmer son intégration à *ce qui fait risque*. En fonction de l'enjeu, les interrogations qui le concernent varient : s'inscrit-il dans la lignée des textes réglementaires et des circulaires extérieures à la politique de prévention des risques ? S'agit-il d'un enjeu collectif, ou bien, est-il privé ? Les modifications pour le prendre en considération sont-elles envisageables économiquement ? Techniquement ? Qu'induirait sa prise en compte dans le document final ? Plutôt que de l'intégrer, n'est-il pas préférable d'envisager sa résolution à l'amiable, en amont, ou en aval de l'approbation du document ? etc.

d'interlocuteurs, ...). La commune devra réfléchir, avec la DDT, à des documents de synthèse pour les différents plans de sauvegarde que doit mettre en place la commune de BALAN du fait de son exposition à plusieurs risques (naturels et industriels) ». Source : FIQUET H., 2018, PPRI du Rhône, Balan (01). Rapport de l'enquête publique, publié sur le site de la DDT de l'Ain, 32 p., Lien : <http://www.ain.gouv.fr/IMG/pdf/2018rapportetannexescommissaireenqueteurppribalan.pdf> [Consulté le 17/10/19].

L'appréciation de ces questions est laissée aux services de l'Etat, les élus pouvant leur prodiguer des conseils selon leur familiarité avec les dynamiques territoriales (opposition politique, plaintes récurrentes, etc.). Ces questions permettent alors de fixer les « enjeux » riverains méritant d'être saisis au terme des négociations et d'écarter ceux correspondants à des demandes jugées par les maîtres du jeu comme « égoïstes », « irréalisables » ou, simplement « hors-sujet ». Ainsi, certaines sollicitations peuvent être faire l'objet d'ajouts dans les documents finaux.

Pour comprendre les mécanismes qui sous-tendent l'acceptation ou le refus de certains enjeux portés par le « public », nous proposons l'introduction d'un « niveau de vulnérabilité ». Une fois l'épreuve de conformité réussie, les participants aux négociations évaluent la vulnérabilité de l'enjeu associé, entendue selon son acception biophysique. De cette manière, le terme traduit l'exposition d'un enjeu au regard d'un phénomène physique donné : sa vulnérabilité est fonction des moyens à mettre en œuvre pour le protéger et de l'importance qu'il a pour le fonctionnement des sociétés soumises au phénomène physique (DAUPHINE, PROVITOLLO, 2013). Aussi, si le « public » n'énonce que très rarement (voire jamais) ses « enjeux » sous la forme d'une « vulnérabilité », c'est de cette manière que les acteurs occupant des positions de maître du jeu les appréhendent. Ces derniers estiment donc la propension d'un « enjeu donné » à être conservé par rapport à l'évaluation de chacune des deux dimensions constitutives de la notion de vulnérabilité – l'importance de l'enjeu et l'existence de dispositions particulières pour en assurer la protection. En fonction du résultat, l'enjeu peut être ajouté à *ce qui fait risque* ou bien subir d'autres épreuves en vue de son ajout.

Ainsi, plus le niveau de vulnérabilité associé à une demande sera important, plus celle-ci aura de facilité à être ajoutée à *ce qui fait risque*. Pour faire valoir ce « capital vulnérabilité », les pétitionnaires peuvent avoir recours à plusieurs modes d'actions plus ou moins commodes à mettre en œuvre. L'un d'eux revient à renforcer le caractère collectif de la demande, principalement via l'enrôlement ou la mobilisation d'autres acteurs, soit provenant de la sphère publique, soit appartenant au collège des élus. Le but de cette manœuvre est d'instituer cette demande en tant qu'expression d'un intérêt collectif afin d'en faire un « construit argumentaire permettant la transfiguration d'intérêts particuliers » (LASCOURMES, LE BOURHIS, 1998, p.37). *In fine*, ceci assure que la demande soit portée par des acteurs occupant des positions sociales dominantes et favorise sa prise en compte. D'autres pistes d'actions existent pour assurer la mise sur agenda (GARRAUD, 1990 ; HASSENTEUFEUL, 2010) ou la publicisation des problèmes (GILBERT, HENRY, 2012 ; GILBERT, HENRY, BOURDEAUX, 2009) qui émergent durant l'enquête

publique. Pour cela, les médias peuvent notamment jouer un rôle important en faveur de la diffusion de certaines demandes (GILBERT, 2003B). Enfin, une dernière piste de valorisation se trouve dans la réalisation d'expertises : lorsque la situation le permet, le recours à des acteurs-experts permet d'assurer à *minima* la conformité technique de l'enjeu associé, sans toutefois garantir que la demande soit retenue. La figure 19 résume la manière dont une demande faite durant l'enquête publique est progressivement discutée par les acteurs en présence.

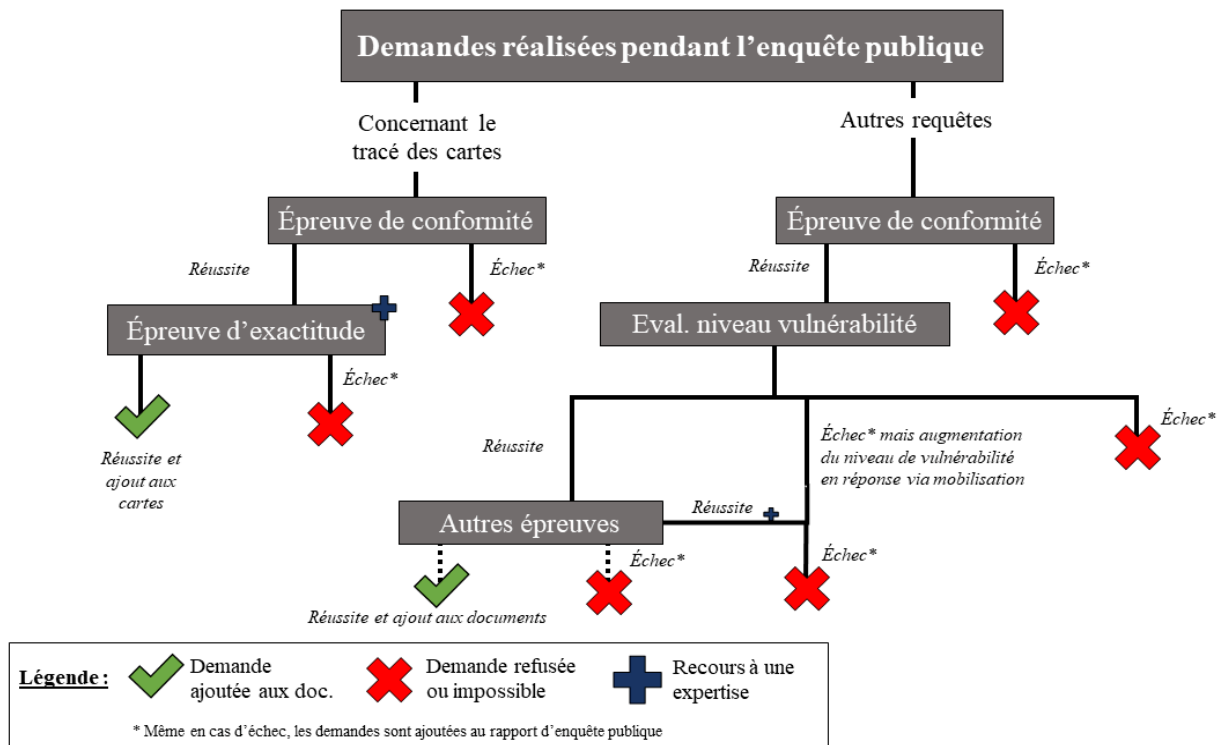


Figure 19 – Les épreuves de la seconde phase de mobilisation.

Pour être prise en compte, une demande doit à minima remplir l'épreuve de conformité. Par la suite, elle suit un chemin variable en fonction de sa nature. Dans la plupart des cas, les acteurs qui la portent tentent d'augmenter le niveau de vulnérabilité associé à la requête, soit en mobilisant d'autres acteurs, soit via d'autres méthodes (expertise, compensations, etc.)

Ainsi, malgré leur position visiblement secondaire dans les discussions (capital social généralement faible, diversité qui empêche l'identification par les services de l'Etat, position réduite à la seule concertation, etc.), la phase de mobilisation des acteurs qui composent le « public » peut aboutir à l'intégration de certains éléments à *ce qui fait risque*. Pour cela, les pétitionnaires doivent remplir les épreuves *ad hoc*²⁴⁴. Cependant, un niveau de vulnérabilité important ne garantit pas la prise en compte de la demande sous-jacente : en effet, elle peut, par

²⁴⁴ Pour autant, le fait que certains enjeux soient, ou non, saisis durant les arènes de négociation ne retire rien à l'effet qu'ils ont sur les représentations des phénomènes physiques que possèdent les riverains. Dit autrement, même lorsqu'ils ne disposent *a priori* pas du sceau d'approbation des services de l'Etat, les enjeux soulevés continuent de configurer une certaine acception des « risques » chez certains acteurs.

exemple, échouer à des épreuves complémentaires, voire être laissée à une résolution en dehors du cadre des négociations.

E) Bilan de la seconde phase de mobilisation

Pour le public, l'enquête publique constitue donc le moyen privilégié pour soumettre des demandes aux acteurs en position de maître du jeu ainsi qu'au reste des parties prenantes. De la même manière que pour la précédente phase de mobilisation, les acteurs tentent de faire valider leurs demandes *via* une succession d'épreuves plus ou moins longues et complexes à remplir. Ils cherchent alors à accroître le « niveau de vulnérabilité » associé à leurs demandes pour en assurer la saisie par les maîtres du jeu ou d'autres participants susceptibles de se ranger à leur position. Une fois cette épreuve de validation passée, une étude au cas par cas est initiée par les services de l'Etat en vue de l'intégration de nouveaux sujets dans les documents de travail (cartographies, règlement, rapport des consultations, etc.).

Dans la plupart des cas, les discussions qui s'opèrent durant cette phase portent davantage sur les finalités relatives à la mise en œuvre d'un plan de prévention des risques et concernent très peu les moyens à déployer – notamment dans l'aménagement du territoire – pour permettre la gestion des risques. La seconde phase de mobilisation conclut donc l'étape de mobilisation et ouvre sur la stabilisation de l'accord et, par extension de *ce qui fait risque*. La figure 20 synthétise l'intégralité de l'étape de mobilisation (chapitre 6) et montre la progression générale des accords autour de *ce qui fait risque*. Dans un premier temps, les négociations se concentrent sur les moyens à mettre en œuvre pour limiter les risques, notamment *via* la constitution de zonages et de principes d'aménagement : l'objectif est alors de réduire au maximum la dimension enjeu constitutive d'un risque. Ceci correspond donc au quart supérieur-droite de la figure 20. Dans un second temps, la mobilisation du « public » prend davantage la forme de discussions portant sur les objectifs et enjeux propres à l'identification de *ce qui fait risque*, d'où sa représentation sur la partie inférieure-droite du schéma. Pour autant, dans les deux phases, les échanges ne sont pas exclusifs et peuvent respectivement concerner des « enjeux » ou des « moyens ». Toutefois, la trajectoire globale qu'empruntent les négociations les oriente, au fil des échanges, vers la partie inférieure-gauche du schéma, en vue de la stabilisation des documents. De manière didactique, nous représentons cette convergence par un trapèze incliné dont la disposition suggère un recentrement progressif des discussions vers un contenu négocié et théoriquement univoque. Les échanges qui s'opèrent durant la phase de mobilisation se soldent donc par la constitution d'un arrangement dont la stabilisation a lieu durant l'étape finale.

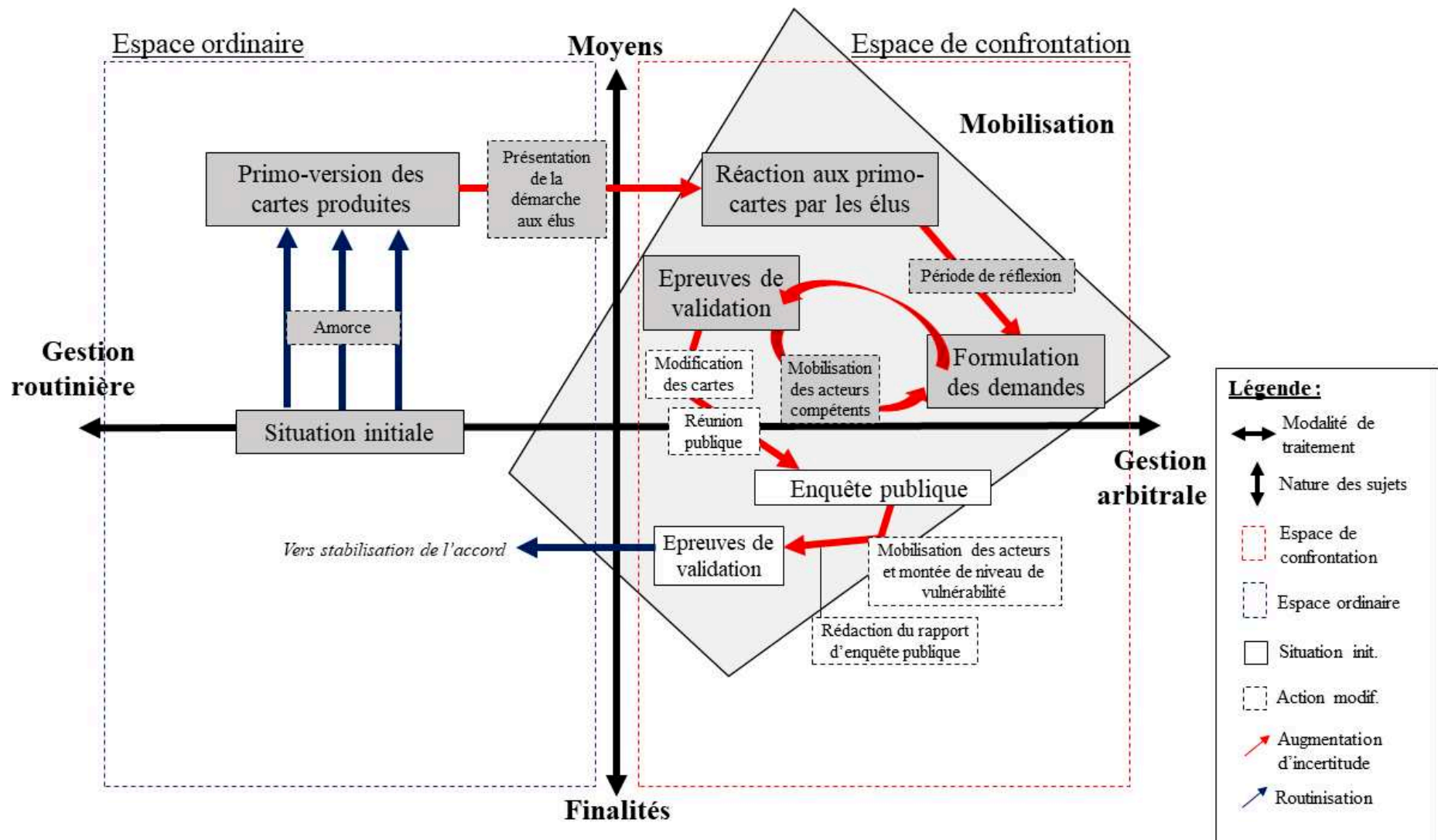


Figure 20 – La seconde phase de mobilisation : enquête publique et finalisation des documents

Chapitre 7 – La phase de stabilisation : des arrangements à trois niveaux

L'étape finale de l'élaboration des plans de prévention des risques correspond à la stabilisation de l'accord sous la forme d'un document réglementaire, dont le préfet, par une décision administrative et performative marque l'entrée en vigueur. L'hypothèse d'une objectivation de *ce qui fait risque* consécutive aux échanges est vérifiée à l'intérieur de cette dernière phase, selon deux axes.

Le premier nous amène à observer le bilan des négociations et à analyser l'accord final produit : l'ultime étape des négociations permet rétrospectivement d'opérer un retour sur la participation de chacun des protagonistes à ces échanges, de comprendre son positionnement au sein du système d'acteurs et de mieux appréhender les mécanismes de domination à l'œuvre durant les négociations. Dit autrement, ce premier temps d'analyse donne à voir la manière donc chaque acteur se dispose, en interaction avec les autres, dans le but de déterminer *ce qui fait risque*.

Le second axe d'analyse se focalise sur les documents produits à l'issue des négociations, qui cristallisent une acception de *ce qui fait risque*. Nous y analysons la manière dont les assemblages produits itérativement, au fil des échanges et négociations, se retrouvent figés au sein des plans de prévention des risques. Pour ce faire, nous proposons d'analyser plusieurs PPR, et attachons une attention particulière à l'outil cartographique.

1) L'acte final des discussions : vers un arrangement à propos de *ce qui fait risque*

Le rapport produit au terme de l'enquête publique est l'élément principal qui oriente les agents de la DDT dans les dernières modifications – la plupart du temps mineures – à apporter aux documents. L'ensemble du dossier est ensuite transmis au préfet pour approbation.

Dans son ouvrage *Le Savant et le politique*, Max WEBER caractérise le rôle de préfet en France comme celui d'un « fonctionnaire politique », occupant une position « reconnaissable extérieurement au fait qu'on peut les déplacer à volonté ou du moins les “mettre en disponibilité” » (1919 [1963], p. 148-149). Cette vision, bien que fondatrice dans l'étude de l'institution préfectorale, a depuis été remise en cause, notamment par des travaux récents en science politique²⁴⁵. Traditionnellement associé à une mission de représentation locale de l'Etat, son rôle dans l'administration des politiques publiques a drastiquement évolué dans la période contemporaine. Les mouvements successifs de décentralisation, couplés à l'évolution générale

²⁴⁵ Parmi ceux-ci, certains se sont, par exemple, attardés sur les « traditions de recherches » qui ont structuré une certaine conception de la figure du préfet (TANGUY, 2015).

des domaines réglementairement sous la coupe du préfet et de ses services ont pu œuvrer à « l'émergence d'un nouveau couplage dans lequel l'ordre public n'est plus la condition de l'intérêt général ; à l'inverse, c'est la capacité à construire un "intérêt général local" qui conditionne le maintien de l'ordre public » (EPSTEIN, 2000, p. 40).

Dans le cadre de la négociation des plans de prévention des risques, les services de l'Etat, et par extension le préfet qu'ils représentent bénéficient d'un double rôle : les institutions étatiques « [sont] en effet partie prenante de la négociation, à la fois comme porteur d'une position et comme arbitre. Fixant les règles du jeu, [elles] ont un rôle actif – voire contraignant – dans la recherche d'un alignement des positions. Ce rôle arbitral permet au préfet de peser dans le processus partenarial d'élaboration d'un intérêt général local, même si ses marges de manœuvre restent bornées par la possibilité qu'ont les participants de sortir à tout moment du jeu de la négociation » (EPSTEIN, 2000, p. 41). Cette caractérisation ne s'applique cependant pas tout à fait au cadre de l'élaboration des PPRN dans la mesure où le préfet est souvent en retrait des discussions. Contrairement aux CLIC (ou aux CSS) des sites industriels Seveso, il ne participe usuellement à aucune des réunions organisées par ses services, bien qu'il reste dans les faits le principal destinataire de toutes les demandes de modification.

L'intervention du préfet se borne alors à deux actes néanmoins essentiels : en première instance, c'est lui qui signe l'arrêté de prescription de la procédure, soulignant, par la même occasion, le rôle fondamental qu'il occupe dans le cadre de l'élaboration du PPRN. En particulier, l'en-tête de l'acte préfectoral le positionne d'office en tant que dépositaire de la décision administrative mais aussi en tant que garant de la démarche. Le préfet est donc celui qui contractualise l'arrangement autour de *ce qui fait risque* et qui le fait advenir en tant qu'accord stabilisé.

A ce titre, la rédaction de l'arrêté de prescription joue pour beaucoup dans la réalisation de cet effet *via* notamment des figures stylistiques sommaires communes à ce genre de document. Les plus évidentes correspondent à l'utilisation d'un présent de l'indicatif marqué qui confère une simultanéité à l'action : la décision a lieu au moment même où l'arrêté est produit et diffusé par le préfet. De plus, le recours à une majuscule pour désigner ce dernier contribue à l'établir en tant qu'opérateur de l'action : grammaticalement, l'emploi d'une majuscule n'est alors de rigueur que si une adresse directe s'opère à son titulaire²⁴⁶. L'arrêté

²⁴⁶ S'il est possible de considérer que les règles de grammaire peuvent faire parfois être mises en défaut, l'emploi des majuscules ou des minuscules pour désigner un acteur donné au sein de documents officiels fait l'objet d'une attention particulière. Ainsi, il est possible de trouver différents *Vademecum* concernant leur utilisation, comme par exemple : PREFET DE LA REGION FRANCHE-COMTE, 2011, *Vademecum Charte graphique*, p. 7-9.

s'appuie, par ailleurs, sur une série de règlements et de décisions qui consolident sa mise en œuvre. A titre illustratif, un extrait de l'arrêté de prescription du PPRI de Balan est proposé en ANNEXE XIX.

De par sa construction et son caractère officiel, un tel document s'avère performatif, dans la mesure où sa seule publication pousse à la réalisation de ce qu'il énonce. En cela, l'arrêté prescriptif projette l'ensemble des acteurs invités dans la situation d'élaboration des documents. Le préfet y est clairement identifié comme le responsable de la démarche et doit en conséquence mettre en œuvre les moyens logistiques et réglementaires pour assurer sa bonne résolution. Tout au long de la procédure, c'est donc sous sa supervision formelle que sont organisées les réunions et que les documents sont communiqués aux participants.

Par conséquent, c'est aussi à lui et à ses services qu'incombe le financement des expertises scientifico-techniques en vue de la production des cartes d'aléas dits *naturels*, ainsi que la réalisation de l'enquête publique. En plus de profiter des compétences techniques et réglementaires, principalement détenus par les agents de la DDT, les acteurs étatiques disposent de capitaux économiques débloqués d'office par le lancement de la procédure.

De la même façon, au terme des discussions, une fois que les deux phases de mobilisation se sont déroulées, et après le travail de compilation et d'analyse établi par les services de la DDT, le préfet appose sa signature sur l'arrêté d'approbation du plan de prévention des risques. Sa simple publication entraîne tacitement la validation de l'arrangement trouvé autour de *ce qui fait risque*. La performativité du document et de la décision stabilise un ensemble d'éléments ayant fait l'objet de multiples changements et discussions au cours des discussions. Parmi ceux-là, les remarques concernant les tracés et les zonages, les requêtes qui ont été ajoutées car ayant réussi différentes sortes d'épreuves, mais aussi, dans une moindre mesure, les doléances qui n'ont pas été satisfaites ainsi que les divers avis des protagonistes à propos de *ce qui fait risque*, etc. Le document final agglomère le contenu des échanges et le fait tenir au sein de documents synthétiques, objectivant par définition la décision.

La signature de l'arrêté d'approbation du PPRN par le préfet marque donc l'étape finale des négociations et entraîne simultanément diverses mesures dont la réalisation est au cœur même de la gestion routinière des risques. Le plan de prévention des risques rentre en vigueur au moment de l'arrêté et régit donc l'urbanisme futur de la collectivité pour laquelle il a été élaboré. Les futures constructions sont, par conséquent, soumises aux zonages et aux principes énoncés par le règlement. Leur respect contrôle incombe désormais au maire, chargé pour sa

part de la délivrance des permis de construire. Mais l'approbation d'un PPRN déclenche aussi l'obligation pour l'équipe municipale d'organiser une information régulière de la population quant aux risques indiqués sur sa municipalité, ainsi que celle d'élaborer en collaboration avec ses techniciens et ses élus un plan communal de sauvegarde (PCS)²⁴⁷. Elle ouvre aussi le droit à différents dispositifs assurantiels et informationnels.

L'étape de stabilisation de l'accord contribue donc à une certaine routinisation des discussions à propos de *ce qui fait risque*. D'une part, la mise en application des documents d'urbanisme se dérobe généralement à l'incertitude et aux désaccords inhérents aux phases de mobilisation, et de l'autre, elle obéit à certaines règles préétablies. Par conséquent, cette dernière étape se joue principalement dans le cadre inférieur-gauche de la figure 21 et aboutit à une situation finale relativement similaire à celle de départ.

L'accord entre les acteurs constitue le dernier jalon d'une procédure qu'il est donc possible de diviser en trois étapes structurantes – l'initialisation, la mobilisation et la stabilisation – finalisées par un arrêté préfectoral d'approbation.

Au fil de la démarche, l'incertitude initiale, introduite par la phase d'initialisation, est progressivement réduite par les discussions et temps d'échanges : ceux-ci permettent simultanément l'expression et la résolution d'un certain nombre de situations ainsi qu'une réflexion globale sur l'aménagement des communes concernées. Mais elle favorise surtout l'émergence de nouveaux problèmes par les acteurs concertés. Ceci produit une boucle de négociation au sujet de *ce qui fait risque* représentée sur la figure 22, qui récapitule les différents jalons des échanges.

²⁴⁷ Nous détaillons la réalisation de ces documents et leur contenu dans la partie IV (*cf.* p. 399-409).

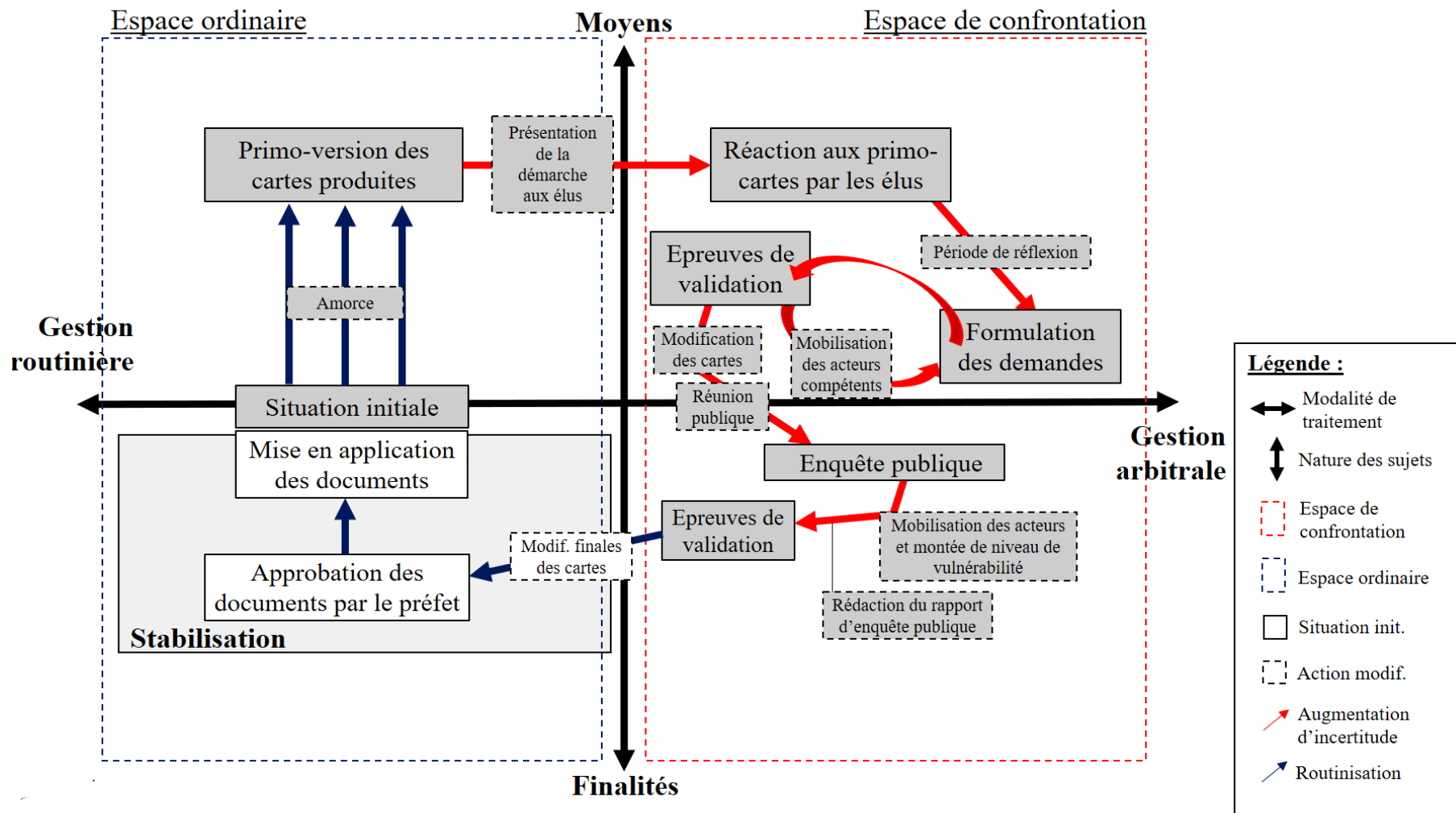


Figure 21 – Approbation du PPRN par le préfet et stabilisation des documents

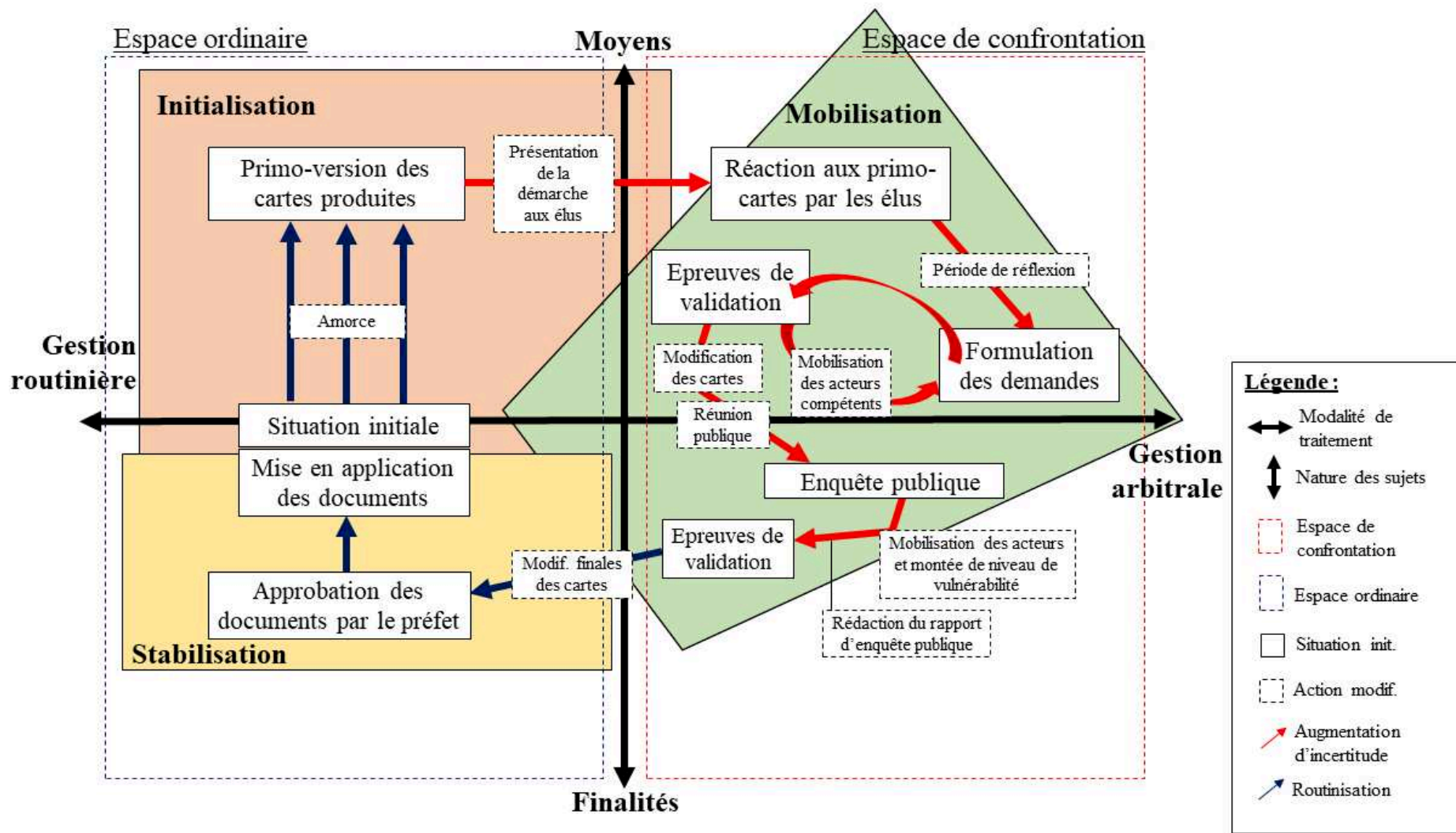


Figure 22 – La boucle des discussions autour de ce qui fait risque.

2) Se disposer autour de *ce qui fait risque* : les arrangements liés aux capitaux

L'étude des négociations de *ce qui fait risque* donne à voir, de manière transversale, les relations sociales en jeu et met par conséquent en lumière les rapports de force et de domination qui s'exercent lors de la définition d'un « risque ». Pour conduire ce segment d'analyse, nous construisons une typologie d'acteurs dont l'utilisation vise à la simplification d'une réalité sociale complexe et sujette à plusieurs niveaux de subjectivité²⁴⁸.

Pour ce faire, nous considérons pour chaque classe d'acteurs participant aux négociations (acteurs-négociants), les principaux traits qui les caractérisent afin de dresser un « tableau de pensée homogène » (WEBER, 1922B [1965], p. 141), *fictif* par nature, dans la mesure où il ne correspond pas à un véritable acteur mais plutôt à une agrégation particularités de ses membres.

La classification se fonde sur deux critères complémentaires : l'appartenance à un groupe d'acteurs préétabli et le rôle joué au cours des discussions à propos de *ce qui fait risque*. Ainsi, bien qu'il puisse être reproché à certaines catégories constituées de cette manière, d'être trop hétérogènes, ou de regrouper des acteurs aux ressources *a priori* variées et ne partageant pas nécessairement les mêmes objectifs, la classification se justifie par les stratégies adoptées par les acteurs au cours des discussions de *ce qui fait risque*. En s'appuyant sur les éléments présentés dans les chapitres 5 et 6, la typologie vise essentiellement à préciser l'arrangement des acteurs dans le cadre des échanges, c'est-à-dire à les disposer les uns par rapport aux autres dans une matrice à double entrée : la légitimité à soumettre de nouveaux sujets, en ordonnée, et le capital social et technique dont profitent les participants, en abscisse (fig. 23). Bien entendu, ce schéma ne suggère nullement qu'au sein d'un même groupe, tous les acteurs partagent des objectifs ou des ressources communes, mais vise essentiellement à tracer les principales stratégies à l'œuvre dans le processus de définition de *ce qui fait risque*.

Ce faisant, nous mettons en évidence les rapports de domination à l'œuvre dans le cadre de l'élaboration des plans de prévention des risques. Précisons aussi qu'un tel exercice n'a pas vocation à être généralisé en dehors du cadre d'analyse constitué pour cette thèse, ni même à

²⁴⁸ Un premier niveau de subjectivité, intrinsèque à la recherche, correspond à l'inscription du chercheur à l'intérieur d'un champ scientifique polarisé (BOURDIEU, 1976 ; 2002) et s'avère fondamental dans l'identification des autres formes de subjectivités. Si un effort de réflexivité dans la démarche de recherche n'est pas réalisé, sa non-identification peut par exemple conduire à considérer les matériaux récoltés et les données produites comme « objective », c'est-à-dire indépendantes des conditions expérimentales mises en œuvre pour leur production (approximations, mauvaises manipulations, extrapolations, etc.). Pour les démarches en sciences sociales, une grande part de cette « subjectivité » provient de la situation d'entretien et des entretiens semi-directifs lors desquels les enquêtés ont tendance à faire part de faits selon leur point de vue.

servir à une quelconque appréciation des acteurs qui y sont distribués. La construction de ces figures relève avant tout d'une démarche empirique basée sur l'observation et l'analyse des matériaux récoltés durant l'enquête de terrain et n'appelle pas à une montée en généralité en dehors des situations observées.

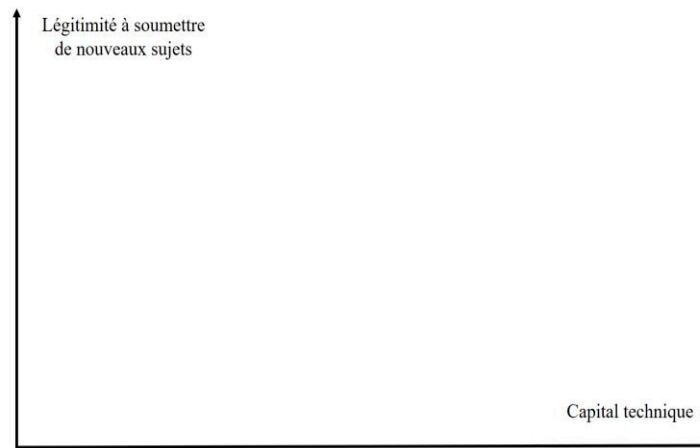


Figure 23 – Matrice d'analyse des arrangements d'acteurs autour de ce qui fait risque.

A) Quatre blocs d'acteurs-négociants aux stratégies différentes

La première catégorie se compose majoritairement d'acteurs disposant du sceau étatique et son identification est liée à la possession d'un double rôle durant les négociations : les acteurs qui en font partie agissent en tant que « maître du jeu », fixant les règles et clarifiant les points définitionnels, techniques et réglementaires que les autres catégories ont *a priori* du mal à appréhender. Ils sont donc à la fois juges et parties des situations d'arbitrages et s'apparentent au corps préfectoral, ainsi qu'aux services des différentes directions du MTE (DDT, DREAL, autres services, etc.). De par leur positionnement privilégié, ils sont autorisés à introduire de nouveaux sujets au fil des discussions, en relation avec la prévention des risques, ou bien en lien avec d'autres thématiques environnementales connexes. Ces acteurs forment donc un bloc *horizontal*, en surplomb de la matrice étant donné qu'ils dirigent l'ensemble de la procédure et s'avèrent garants de son aboutissement.

Le type suivant correspond aux élus communaux ou intercommunaux, selon l'échelle à laquelle s'opèrent les discussions. Ils adoptent principalement une fonction de « négociateur » et cherchent à garantir l'expression, puis la prise en compte de certains intérêts locaux durant les négociations. Les acteurs de ce groupe doivent leur position sociale favorable au fait qu'ils aient remporté une élection locale, voire à leur nomination. En cela, ils sont théoriquement à l'écoute des riverains, pour lesquels ils exercent une fonction de représentation. Ainsi, aucun

prérequis technique, ni réglementaire n'est exigé pour leur poste, ce qui se caractérise, dans les faits, par un capital technique souvent moins important que les techniciens municipaux qu'ils sont susceptibles de solliciter. Ces derniers peuvent être rassemblés à l'intérieur d'une troisième catégorie d'acteurs, déterminée d'une part, par la dotation en compétences techniques et réglementaire de ses membres, et de l'autre au regard des missions qui leur sont attribuées dans le cadre de leur emploi. Ainsi, une fonction d'assistance aux élus leur est généralement dévolue : en cela, les acteurs techniciens mobilisent leurs ressources techniques pour orienter les décisions de l'équipe municipale ou bien pour les accompagner dans la résolution des *épreuves* imposées par les services de l'Etat.

Ensemble, ces deux catégories se situent dans un bloc horizontal au centre de la matrice. Cette position traduit, à la fois, leur fonction d'intermédiaire des riverains et acteurs économiques qu'ils tentent de défendre auprès des services de l'Etat, ainsi que leur place privilégiée, dans la mesure où ils constituent souvent des interlocuteurs clés. En cas d'interrogations, ils ont, par ailleurs, la possibilité de s'adresser directement au préfet ainsi qu'à ses services. Pour la gestion routinière des risques, cette disposition devient alors cruciale, comme nous le montrerons dans la partie IV.

Le quatrième groupe est généralement assimilé au « public », qui, comme nous l'avons présenté dans le précédent chapitre réuni une variété d'acteurs (riverains, associations, économiques, infrastructures, etc.) aux capitaux et enjeux très disparates. Il paraît alors difficile de qualifier précisément les ressources techniques et réglementaires dont profite le « public » : ainsi, certains acteurs économiques d'envergure, comme la CNR ou EDF peuvent posséder des moyens conséquents (tant sur le plan technique que financier), tandis que d'autres en sont démunis. Aussi, certains membres de ce groupe s'avèrent spécialisés dans d'autres domaines que celui de la prévention des risques²⁴⁹. Une telle catégorie, constituée d'une pluralité de petits regroupements, est sollicitée dans le cadre de la seconde phase de mobilisation, lors de laquelle ses membres recourent à diverses manœuvres (embrigadement, expertise, adresse aux élus, etc.) pour s'assurer de la prise en compte de leurs requêtes. Malgré les positions passives que leur attribuent usuellement les gestionnaires dans le cadre des échanges autour de *ce qui fait risque*, cette catégorie d'acteur peut se montrer particulièrement compétente pour réussir les *épreuves* qui lui sont soumises et, ainsi, modifier le contenu de *ce qui fait risque*. Pour les représenter, nous optons pour un bloc horizontal, proche de l'axe des abscisses.

²⁴⁹ Ceci peut par exemple être le cas d'associations naturalistes dont la présence autour de la prévention des risques peut ne pas être très poussée.

Enfin, la cinquième catégorie s'appuie, quant à elle, sur des compétences techniques importantes et complétées par un appareil scientifique. Il s'agit des acteurs associés au rôle d'expert conformément aux modalités introduites dans la partie II. La plupart du temps, ceux-ci sont extérieurs aux échanges et n'interviennent que dans le but de fournir une assistance aux acteurs qui les mandate. Ils jouissent d'un capital social *a minima* aussi élevé que leurs commanditaires : en ce sens, ils sont au moins souvent aussi légitimes à intervenir qu'eux. Leur mobilisation a généralement pour effet d'accroître les capitaux techniques disponibles pour le mandataire. Il est possible de regrouper les acteurs-experts au sein d'un bloc vertical traversant les trois autres blocs. Une telle disposition se justifie notamment par le fait qu'ils recherchent par définition un idéal d'expertise (JOLY, 2005), les poussant à rendre leur action indépendante des jeux d'acteurs en présence. Ainsi, malgré le lien de domination qui peut s'exprimer vis-à-vis de leur commanditaire, les acteurs-experts tentent d'échapper aux autres relations hiérarchiques qui existent dans le cadre des échanges autour de *ce qui fait risque*.

Une telle typologie, si elle semble assez triviale – dans le sens où elle s'appuie en partie sur l'organisation des acteurs telle qu'elle est prévue par la réglementation – permet de mieux appréhender les objectifs poursuivis par chacun des acteurs-négociants dans le cadre des discussions.

B) Pour appréhender les jeux d'acteurs – la mobilisation dans un sens ou dans l'autre

L'analyse de l'élaboration des PPR permet donc de situer chacun de ces acteurs-négociants au sein d'une matrice d'analyse synthétisée par la figure 24 (*cf.* p. 296). Les protagonistes s'y retrouvent répartis en fonction de deux axes perpendiculaires pour lesquels nous apportons ici des précisions.

Le premier axe indique la légitimité qu'ont les acteurs à proposer de nouveaux sujets à discuter durant les échanges. Il est généralement associé à la détention par les acteurs d'un capital social plus ou moins marqué et se trouve complété sur le schéma par les relations hiérarchiques en jeu qui configurent une forme de domination symbolique forte entre les acteurs. En particulier, ceux qui profitent de positions dites « dominantes » ont généralement plus de facilité à faire valoir leurs enjeux durant les négociations, que les acteurs en position « dominés ». Pour sa part, le second axe, indique la facilité avec laquelle les acteurs vont être amenés à manipuler *ce qui fait risque* essentiellement d'un point de vue « technique ». Bien qu'il n'existe pas de corrélation entre les différentes formes de ressources, la technicité apparaît comme une condition *sine qua non* pour manipuler *ce qui fait risque*. La possibilité de soumettre

de nouvelles demandes est conditionnée à différentes formes d'épreuve, lors desquelles l'acteur doit faire preuve d'une connaissance réglementaire et technique du domaine de la prévention des risques afin de faire parvenir sa requête au centre des discussions. La possession de compétences propices à la manipulation des notions est donc requise pour qu'un acteur puisse affirmer sa position.

Ainsi, une fois les acteurs disposés dans cette matrice, il devient possible de considérer leurs différentes actions par le biais d'une tension entre « capital social » et « capital technique ». En effet, pour être légitime à soumettre une proposition d'évolution de *ce qui fait risque*, un acteur doit, en premier lieu renforcer son capital social, par exemple, en s'associant à un groupe plus légitime que lui, c'est-à-dire plus *haut* que lui dans la matrice. Une autre solution revient à monter en compétences, c'est-à-dire à rechercher un accroissement du capital technique à sa disposition. Pour ce faire, il peut rechercher l'aide d'acteurs techniquement aptes à renforcer sa proposition afin qu'elle remplisse les *épreuves ad hoc*, ou bien faire appel à des acteurs-experts. De cette manière, dans le cadre de l'élaboration des plans de prévention des risques, les parties prenantes gagnent dans un premier temps à mobiliser les éventuelles relations hiérarchiques manifestes, mais surtout à développer des stratagèmes pour renforcer leur position par l'intermédiaire d'éventuelles alliances (collectifs, représentation des riverains, arrangements avec le préfet, etc.).

L'organisation des acteurs dans le cadre de l'élaboration des PPR ne prend donc pas une forme pyramidale, sous la forme d'une hiérarchie entre acteur, mais correspond plutôt à un réseau à plusieurs embranchements, chaque groupe pouvant se situer à la fois dans une position de dominant, dans celle de dominé, voire échapper (en partie) aux forces exercées par les autres protagonistes. Cette disposition sert alors de « terrain de jeux d'acteurs » dans lequel les participants vont progressivement s'arranger, les uns par rapport aux autres afin d'établir et de s'accorder sur le contenu de *ce qui fait risque*.

En cela, les « risques » sur lesquels s'accordent les participants à l'issue de la procédure d'élaboration des PPR (fig. 22) et donc de leurs mobilisations et arrangements (fig. 24), ne résulte donc plus d'un simple croisement entre des aléas et des enjeux, mais relèvent, à la place d'une sélection procédurale des requêtes, synthétisée dans un document principalement cartographique.

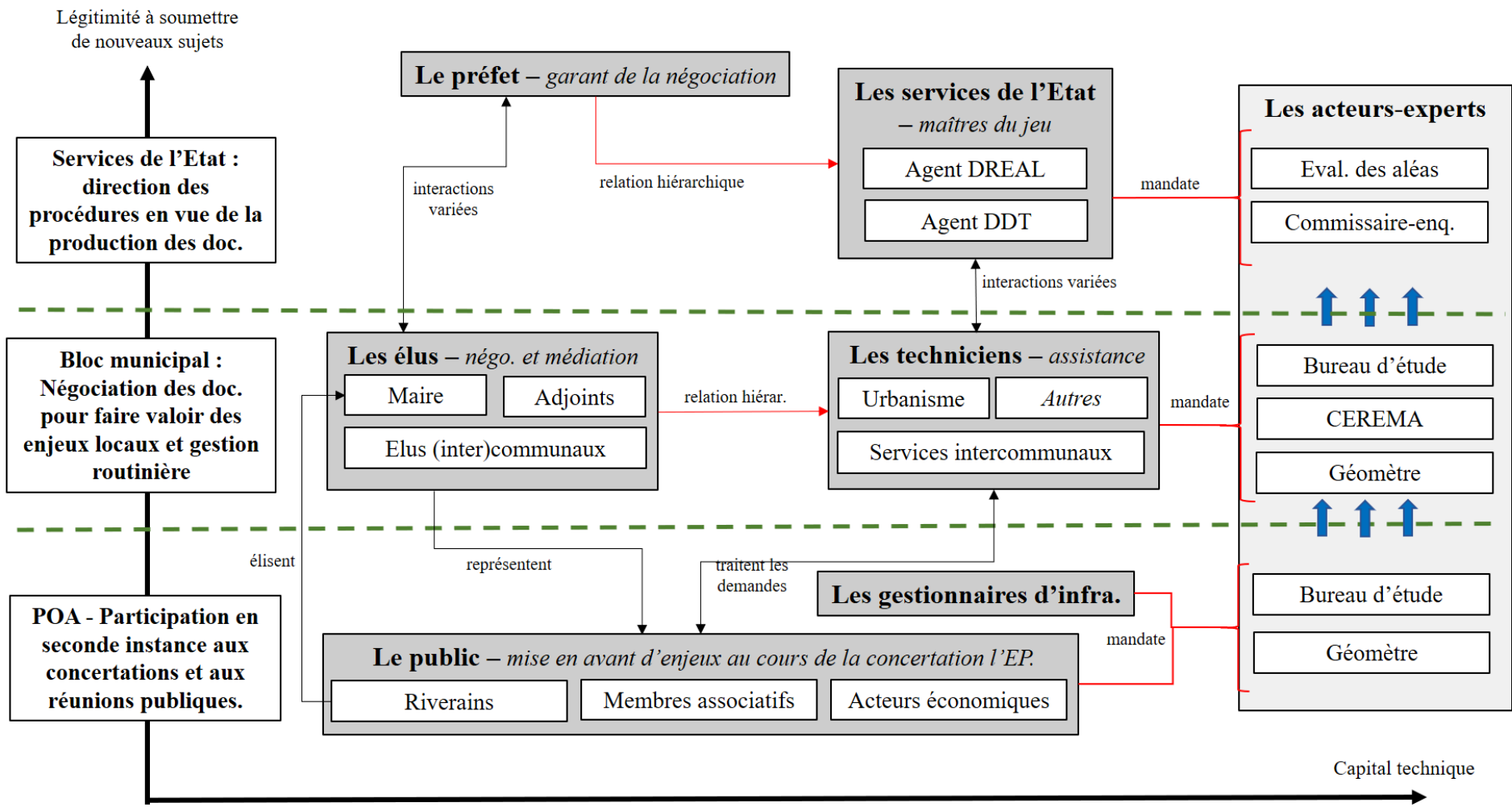


Figure 24 – Matrice analytique des arrangements des acteurs-négociants ce qui fait risque

Ainsi, en plus de la conception *naturaliste* des risques et d'une certaine forme de rationalité technique qui servent de support à l'action des services de l'Etat, se retrouvent incorporées plusieurs considérations parallèles – énoncées par les participants au fil des négociations – qui modifient en conséquence le contenu de *ce qui fait risque* ainsi que la manière dont il se retrouve traduit spatialement au sein des cartographies. Se pose d'ailleurs la question de l'incorporation des éléments jugés non pertinents ou rejetés par les services de l'Etat.

Nous analyserons ici le contenu des documents produits au terme de la démarche. **Comment ces documents font-ils référence à la notion de « risque » ? Comment les différents sujets abordés durant les négociations se retrouvent-ils inscrits (ou non) sur les documents finaux ?** De manière transversale et conformément aux hypothèses énoncées au début de cette partie, nous étudierons la manière dont ces documents participent à l'objectivation de *ce qui fait risque*.

3) Le PPRN : un instrument normé pour objectiver *ce qui fait risque*

Si elle est de nos jours devenue l'un des outils principaux de désignation et de mise en application des politiques de prévention des risques, la carte, et de manière plus large les « savoirs cartographiques » n'ont pas toujours été mobilisés de la sorte par les gestionnaires.

A) *La progressive instauration des supports cartographiques*

Dans un article particulièrement éclairant, le politologue Jean-Pierre LE BOURHIS (2007) propose une histoire contemporaine de l'introduction des dispositifs cartographiques au sein des politiques de prévention des risques. Ainsi, explique-t-il que les plans ont longtemps été relégués à des usages accessoires, tant en raison de leurs imprécisions, que des contradictions qu'ils pouvaient afficher. De plus, il met en évidence les modalités de production souvent empiriques « laissant une part à l'interprétation et une importante marge de liberté aux pouvoirs municipaux dans le tracé des zones menacées » (2007, p. 81).

Ces pratiques sont graduellement inversées au début des années 1990 pour *in fine* trouver corps dans la loi BARNIER de 1995. Cette législation introduit en France les plans de prévention des risques naturels prévisibles et ambitionne d'en faire des documents réglementaires remplaçant toutes formes de plans préexistants. A cette fin, les services de l'Etat produisent des atlas des zones inondables (AZI), dont la construction fait appel à des principes techniques complexes, plus ou moins bien déterminés par les techniciens qui les manipulent. Cette manière de procéder tranche, par conséquent, avec les précédents usages des plans. Ceci a aussi pour

effet de légitimer ce type de documents, qui reposent alors sur une démarche scientifico-technique, et renforce, de la même manière la « frontière stricte entre sphères technique et politique : l'établissement des faits relatifs au risque et donc des cartes doit être purifié de toute considération politique » (LE BOURHIS, 2007, p. 85). Une telle évolution est confortée par la commande de plusieurs études nationales, notamment réalisées par BOURRELIER (1995, 1997) et complétées par un intérêt académique croissant pour du monde académique autour de la gestion des risques²⁵⁰. Le milieu des années 1990 est donc propice à une redéfinition de l'outil cartographique dans le cadre de la prévention des risques.

Rapidement, les PPRN deviennent les principaux instruments d'urbanisme réglementant les usages du sol vis-à-vis des phénomènes physiques dit « naturels ». Leur production se fonde sur les AZI réalisés entre temps, rendant indissociables la détermination d'un risque de l'évaluation des aléas. L'approche *aléa-centrée* adoptée à cette fin se ressent dans le fait que la démarche se focalise autour de la protection des riverains et des aménagements à prévoir vis-à-vis de potentiels phénomènes physiques. La médiation entre les agents de l'Etat et les collectivités qui accueillent ce travail s'établit donc dans ce sens.

Les évolutions consécutives du « savoir cartographique » au sein de l'administration centrale et les différentes manières de l'aborder marquent les prémices de son utilisation actuelle dans le cadre de la prévention des risques. En effet, il « apparaît [...] imbriqué au dispositif gouvernemental de lutte contre les risques naturels, dans la mesure où il intervient à deux niveaux de la formation des politiques de gestion des risques. Il contribue d'abord à la définition de l'objet concret de celles-ci – le risque d'inondation n'existe que par le tracé de ses zones d'occurrence – et à sa légitimation, en favorisant la prise de conscience des populations vis-à-vis des phénomènes concernés. Au travers des cartes, l'Etat "affiche" ou "dit le risque", selon la formule consacrée, devenue un leitmotiv des discours publics » (LE BOURHIS, 2007, p. 77).

La progressive adoption d'outils cartographiques pour la prévention des risques informe donc quant à la non-universalité de ce mode de représentation pour identifier *ce qui fait risque*. Ce rapide historique inaugure la déconstruction des choix graphiques employés pour

²⁵⁰ En témoigne par exemple, le volume 71 de la *Revue de Géographie de Lyon* (1996), intégralement dédiée aux risques et pollutions industriels en milieu urbain. Dans l'éditorial de ce numéro, Jacques DONZE (1996) rappelle l'intérêt croissant qu'ont les géographes pour les « risques naturels dont les effets sont parfois amplifiés par la présence de grandes concentrations humaines et d'une urbanisation mal contrôlée » (1996, p. 3). On retrouve notamment dans ce même numéro plusieurs réflexions relatives à la cartographie des « risques technologiques majeurs », parmi lesquelles un article d'Eliane ZIMMERMANN (1996) traitant de la possibilité d'importer l'outil cartographique pour appréhender les risques technologiques.

représenter *ce qui fait risque*. Ainsi, elle rend visible la production d'une définition technique focalisée principalement sur le tracé des aléas, et non sur d'autres éléments – par exemple, par rapport aux « enjeux », aux « vulnérabilités » ou *via* d'autres modalités de qualification.

En conséquence, plutôt que de « dire le risque » à proprement parler, le plan de prévention des risques, le situe et décrit la manifestation d'un phénomène physique potentiel par rapport à différents niveaux, eux-mêmes définis arbitrairement. Pour leur part, les livrets annexés aux plans servent à apporter des compléments au sujet des préoccupations qui ne peuvent *a priori* pas être représentés ou projetés, voire dont la figuration n'est pas conforme aux doctrines nationales de production de PPR.

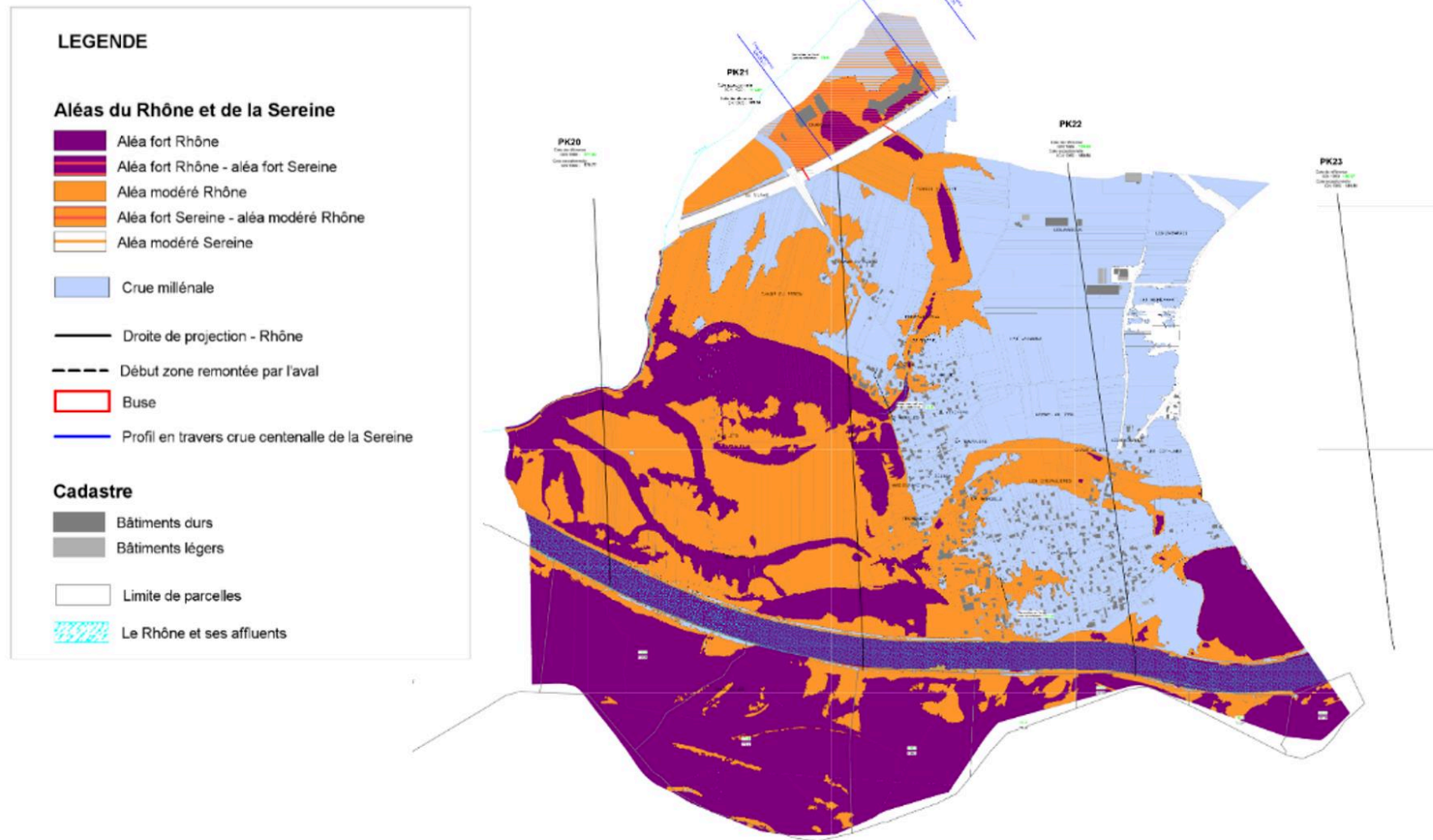
B) Anatomie d'un plan de prévention des risques

Poursuivant l'exemple fil rouge détaillé dans le chapitre 5, nous proposons une rapide présentation des pièces qui composent le plan de prévention des risques d'inondation du Rhône et de la Sereine pour la commune de Thil. Celui-ci a été approuvé le 17 mai 2013 et comporte sept pièces transmises au maire à l'issue de la démarche : l'arrêté d'approbation, la note d'accompagnement du dossier PPR, le rapport de présentation, le règlement, la carte des aléas (fig. 25), la carte des enjeux (fig. 26) et le plan de zonage (fig.27).

Le rapport d'enquête publique et les autres documents rédigés par le commissaire-enquêteur ne figurent pas dans ce dossier mais peuvent être consultés sur le site Internet de l'Etat dans l'Ain au même titre que l'ensemble de ses pièces. Nous présentons chacune d'elles de manière succincte dans l'ANNEXE XX. Si seul le PPR de Thil y est présenté, l'enquête s'appuie sur une douzaine de PPRN similaires élaborés, puis mis en application sur les communes aindinoises²⁵¹.

En fonction des situations et des départements, ces dossiers peuvent être complétés par d'autres documents, comme par exemple une carte des phénomènes historiques, ou bien le réseau hydrographique de la commune concernée.

²⁵¹ Pour ce qui est du PPRI collectif du Rhône-Amont, les modalités spécifiques de sa production, d'une part, et sa relative ancienneté, de l'autre, empêchent de véritablement le prendre en exemple. Voir bibliographie pour la liste des PPR consultés durant l'enquête.



*Figure 25 – Montage réalisé dans le cadre de cette illustration à partir de la carte des aléas de Thil
 Pour une version plus détaillée de la carte, voir bibliographie. Les dimensions approx. de la carte sont 96cm x 90cm*

LEGENDE

Occupation du sol

- Zone urbanisée hors centre urbain
- Zone industrielle ou d'activité
- Zone de loisirs ou aménagée
- Zone naturelle ou agricole

Cadastre

- Bâtiments durs
- Bâtiments légers

Limite de parcelles

Le Rhône et ses affluents

Réseau routier

- Réseau autoroutier
- Réseau départemental

Réseau ferré

TGV

REPERE	DESCRIPT	ADRESSE	ALEA
1	Eglise	rue de la Mairie	
2	Mairie	340, rue de Mairie	
3	Bibliothèque - salle polyvalente	rue de la Mairie	
4	Ecole	rue de la Mairie	Modéré
5	Stade	rue du Stade	Modéré
6	Auberge de Thil	82, rue de la Mairie	Modéré
7	Activité agricole	Le Village	Modéré
8	Pompiers	rue de la Mairie	Modéré
9	Exploitation agricole	route de Montluel	
10	Château d'eau	Le Village	
11	Jardinerie - Serres de Jangoux	Route de Montluel	
12	Commerce - alimentation	rue de la Mairie	Modéré
13	Hangar agricole	Les Jangoux	
14	Services techniques	Dans les îles	
15	Activité	Dans les îles	
16	Vestiaire	Le Village	Modéré
17	Activité	Les Rivons	
18	Activité	Champ du Péron	Modéré
19	Médecin	115, rue Besson	
20	STEP	Champ du Péron	Modéré

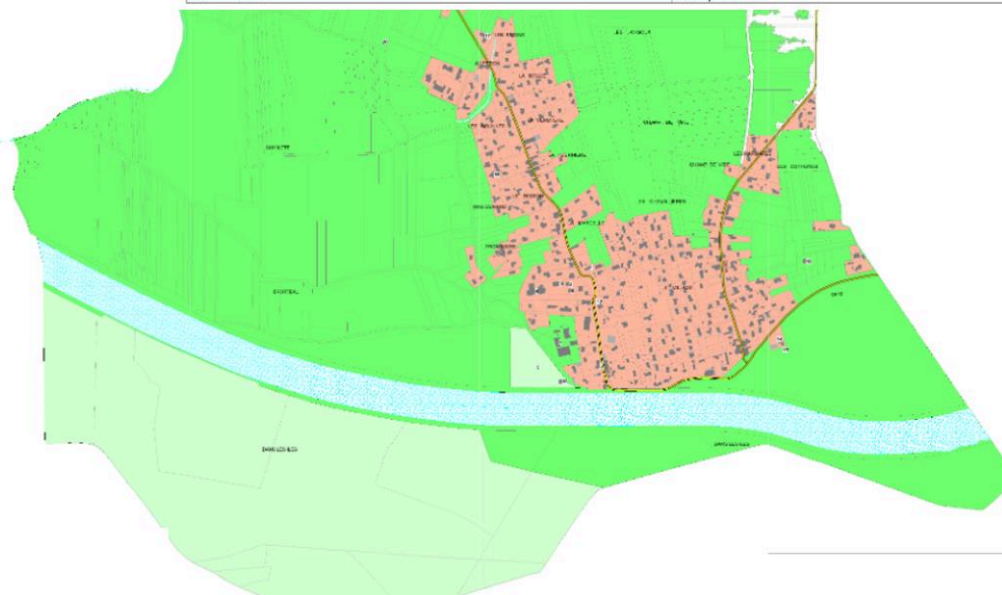
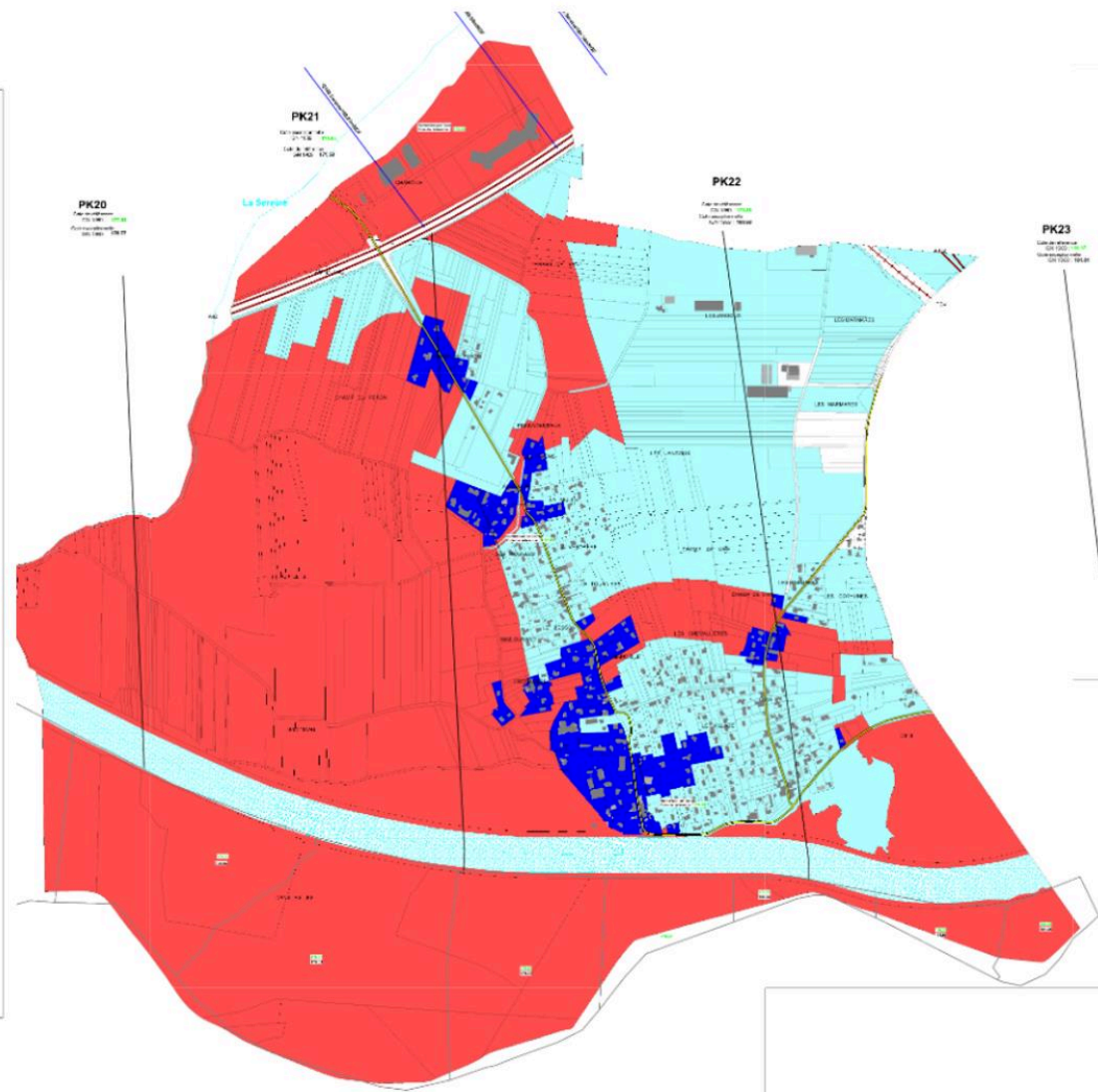
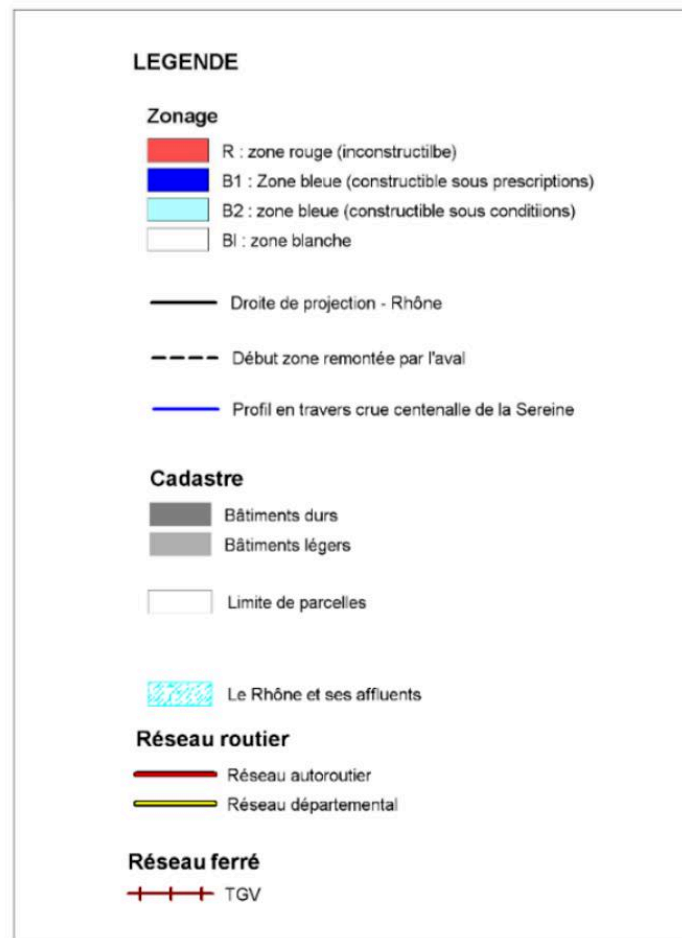


Figure 26 – Montage réalisé dans le cadre de cette illustration à partir de la carte des enjeux de Thil. Pour une version plus détaillée de la carte, voir bibliographie. Les dimensions approx. de la carte sont 90cm x 80 cm



*Figure 27 – Montage réalisé dans le cadre de cette illustration à partir du plan de zonage de Thil.
 Pour une version plus détaillée de la carte, voir bibliographie. Les dimensions approx. de la carte sont 91cm x 85 cm*

Les discussions qui s'opèrent durant l'élaboration des plans de prévention des risques mettent en lumière l'ajout itératif et processuel de certaines considérations à *ce qui fait risque*, constituant, chemin faisant, une sorte de boîte noire, hermétique et conservée uniquement entre les mains des acteurs étatiques. En effet, en occupant une position dominante de maîtres des négociations, ceux-ci sont les seuls à même de modifier les tracés et d'y intégrer les demandes de leurs interlocuteurs. L'usage de la carte introduit dès lors « une asymétrie évidente entre les concepteurs, qui imposent au collectif une configuration particulière de la réalité, et les récepteurs qui n'ont d'autres choix que d'adhérer à cette configuration pour pouvoir ensuite discuter son contenu » (MARTINAIS, 2007, p. 8).

L'ouverture de cette boîte noire permet la déconstruction des procédés employés par les services de l'Etat en vue de l'objectivation de ce construit. Dit autrement, elle permet de mieux appréhender l'arrangement des différents éléments qui contribuent à *faire risque*. Pour autant, précisons que ce travail de travestissement est rarement effectué avec une volonté de dissimulation des accords, mais qu'elle répond, la plupart du temps, à un cadre institutionnel global couplé à des instructions et directives nationales. Elle s'appuie, par ailleurs, sur une certaine forme de rationalité technique et opérationnelle propre à l'exercice d'élaboration des PPR.

Afin d'étudier l'objectivation du produit des discussions, nous adoptons une analyse en deux temps, successivement concernant son fond – nous amenant à interroger des éléments de contextes jouant en faveur de l'objectivation – et sa forme. Cette double analyse conduite, nous analyserons la mise en application des documents pour appréhender les mécanismes qui en permettent l'objectivation.

C) Un outil standardisé de la prévention des risques

« Prévenir les risques, c'est préserver l'avenir, en agissant pour réduire le plus possible les conséquences dommageables lors des événements futurs : protéger en priorité les vies humaines, limiter les dégâts aux biens et les perturbations aux activités sociales et économiques.

La prévention doit combiner des actions de réduction de l'aléa (phénomène physique) et de réduction de la vulnérabilité (enjeux exposés à l'aléa), de préparation et de gestion de la crise.

Le plan de prévention des risques (PPR), dispositif de prévention réglementaire porté par l'Etat, prend place dans la démarche générale de prévention ».

[Paragraphe de présentation des plans de prévention des risques naturels figurant dans la plupart des dossiers]

Le texte ci-dessus²⁵² se trouve en exergue des rapports de présentation de plusieurs PPR produits depuis le début des années 2010 dans le département de l'Ain. Le paragraphe formule

²⁵² Ce texte figure aussi parmi les citations introductives de la partie III.

en quelques phrases la finalité de la politique de prévention des risques en la présentant sous la forme d'un rapport de causalité : « prévenir les risques » permet de remplir une succession d'objectifs exprimés sous une forme infinitive. La syntaxe suggère ici l'importance de la prévention des risques, renforcée par le verbe « devoir » et sa conjugaison au présent de l'indicatif, qui en signalent alors le caractère péremptoire. Dans ces quelques lignes, le registre de la protection prédomine – notamment *via* l'utilisation d'un champ lexical associé : « protéger », « limiter les dégâts », « réduire les conséquences dommageables », « réduction de l'aléa » – et il est associé à une dimension prédictive – exprimée pour sa part par les variations du verbe « prévenir ». Le tout sert alors à énoncer, sous la forme d'un quasi-précepte, l'objectif poursuivi par l'élaboration d'un plan de prévention des risques.

Cet en-tête, s'il s'avère assez récent et plutôt anecdotique au sein des documents, œuvre néanmoins à clarifier le cadre d'action publique dans lequel sont conduites les discussions à propos de *ce qui fait risque*. Le dispositif s'explique par rapport à une « démarche générale de prévention », dont il constitue l'une des principales applications. Cette focalisation sur un cadre particulier et local, inscrit dans une perspective plus globale, concourt alors à la validation de la procédure. D'une part, en soulignant implicitement le bien-fondé de la démarche, elle en légitime l'existence ; d'autre part, en insistant sur sa mise en œuvre sur une collectivité donnée, elle oriente les informations vers les moyens pour rendre opérationnelle la prévention, à la place d'informer sur ses finalités. Dans l'extrait, les « objectifs » du PPR sont d'ailleurs résumés en trois points, justifiant l'élaboration d'un tel document vis-à-vis de l'information du public, de la limitation des dommages et de la préparation de crise²⁵³.

Ainsi, le jeu de va-et-vient entre une perspective générale associée à la politique de prévention des risques et son application locale que représente la démarche PPR, participe à leur légitimation réciproque. Dans un sens, la politique de prévention des risques trouve dans le PPR une application locale, dont l'expression, sous la forme cartographique œuvre à sa large diffusion. Dans l'autre sens, le PPR est imbriqué dans un cadre réglementaire faisant déjà

²⁵³ Le dernier point peut varier en fonction de l'ancienneté des PPRN et s'exprimer sous l'intitulé « protéger les personnes ». Un dernier objectif purement réglementaire est ajouté dans les PPRN réalisés à partir de 2016 et concerne la « compatibilité avec le plan de gestion des risques d'inondation ». Ceci a pour effet d'ajouter des orientations complémentaires et opérationnelles à la démarche concernant, par exemple, la maîtrise des coûts des dommages, la non-aggravation de la « vulnérabilité » par le développement urbain, ou encore la préservation des champs d'expansion des crues.

l'œuvre d'une objectivation (voir partie I), est se trouve par conséquent soumis à un ensemble de définitions et de principes faisant l'objet d'accords tacites parmi les acteurs gestionnaires²⁵⁴.

D) L'application d'une norme et ses limites

Ainsi, le PPR est instauré comme un outil local d'application du cadre réglementaire central. Sa réalisation passe par une procédure réglementée régie par de nombreuses conventions standardisées au sein de guides méthodologiques, par des circulaires interministérielles, ou, dans le cas du fleuve Rhône, par une « doctrine » partagée. Par définition, ces documents prodiguent des consignes précises aux agents de l'Etat à propos des moyens à mettre en œuvre pour conduire les échanges, pour produire les cartographies, pour rédiger les documents ou encore, pour répondre aux questions des POA. Cependant, malgré leur écriture au sein de documents nationaux, ces principes rencontrent localement divers types d'ajustements par les agents de la DDT chargés de conduire la procédure. Ceux-ci s'expliquent par des indications parfois floues, ou à l'inverse par des spécificités municipales à intégrer.

Le cas de la doctrine commune au fleuve Rhône en fournit une illustration pertinente. Le document résulte d'une démarche collective, animée par l'ancienne DIREN Rhône-Alpes et dont la mise en œuvre est essentiellement dévolue aux DDT. Sa rédaction adopte une structure classique dans laquelle sont rappelés les principes de la prévention du risque d'inondation, puis expliqués le dispositif PPR ainsi que les règlements associés. Une partie destinée à la concertation et à la communication, ainsi que plusieurs annexes techniques fournissant des conseils quant à la mise en application de la doctrine complètent l'ensemble²⁵⁵. La doctrine fournit des directives opérationnelles mais peut, parfois, télescoper d'autres instructions nationales, ou bien départementales. Ainsi, les arrangements s'établissent en dehors du cadre prévu comme l'explique un agent de la DREAL ayant participé aux comités de suivi de la doctrine :

« La doctrine Rhône, elle a été faite, d'abord pour définir l'aléa de référence, dans un premier temps : c'est-à-dire qu'il y est dit que ce sont les crues historiques aux conditions actuelles d'écoulement (ce qui

²⁵⁴ Comme par exemple la notion de risque elle-même et son acception *naturaliste*, ainsi que les différentes (pré)notions attenantes (aléa, vulnérabilité, enjeu). Il en va aussi de même pour certains préconçus de la politique de prévention des risques, comme par exemple la « culture du risque » (voir Partie IV).

²⁵⁵ Trois annexes techniques sont associées à la doctrine : une première relative aux « ouvrages de protection et aux espaces protégés » et visant à la qualification et la surveillance des digues « résistantes à la crue de référence », dont la prise en compte est différente dans l'élaboration des cartes d'aléas ; une deuxième propre à l'identification des zones d'expansion des crues le long du tracé rhodanien ; et une dernière relative aux « espaces stratégiques en mutation », c'est-à-dire des « dents creuses, friches urbaines ou industrielles, espaces de revalorisation ou de restructuration urbaine, etc. » dont l'urbanisation future doit être réfléchi par rapport aux potentielles inondations du Rhône. Source : DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT RHONE-ALPES, 2006, *Les plans de prévention des risques d'inondation du fleuve Rhône et de ses affluents à crue lente. Doctrine commune*, 98 p.

a engendré tout le travail qu'on a fait après). Ensuite, le PPR, c'est une compétence départementale et donc si on les laisse faire, d'une rive à l'autre, on va avoir des principes de zonage et des prescriptions qui vont être différents. Donc elle avait l'ambition d'avoir un aléa défini sur des bases communes et puis de poser aussi des principes de transposition en zonage réglementaire communs sur l'ensemble du Rhône mais en introduisant certains éléments de souplesse potentiels. Je ne sais pas si vous l'avez lue mais la notion de "digue résistante à la crue de référence ?" en est un exemple. C'est un truc très particulier, qui permet, quand on a une digue qui est vraiment sécurisée dans une zone qui est déjà urbanisée, d'assouplir les prescriptions en conservant l'affichage de l'aléa.

Donc, la doctrine Rhône essaye de donner un socle commun dans la prescription et de zonage réglementaire et elle satisfait, on va dire, globalement. Elle satisfait les DDT et ne pose pas trop de problèmes d'application, mais effectivement, comme j'en parlais tout à l'heure, elle est sous le coup du décret aléa qui explique comment doit être déterminé l'aléa.

Comment on considère le fonctionnement des digues pour déterminer l'aléa de référence ? Parce que la règle nationale, c'est "on les considère transparentes", mais quand il y a des programmes de sécurisation, quels impacts ont-ils là-dessus ? La doctrine le traite un petit peu avec cette notion de digue rare, dans le cas où c'est une digue sécurisée et les décrets « PPR » et « aléas » en cours ont du mal à se stabiliser. Ils essayent d'intégrer un peu ces actions sur le Rhône pour les appliquer de manière un peu plus généralisée. Et ça, effectivement, nous, on dit que ça nous imposait d'adapter la doctrine... parce que là, la doctrine avait été faite en partant du principe qu'il n'y avait pas de cadre national trop précis. Donc il fallait qu'on précise ces choses sur le Rhône. Si le programme national devient précis, ça provoque l'inverse... ».

[Agent au pôle Plan Rhône de la DREAL ARA]

Comme l'explique l'agent, le recours à une « doctrine » pour le fleuve Rhône œuvre à l'uniformisation de la détermination des aléas, ainsi qu'à celle des différents tracés cartographiques. De cette manière, il est possible de considérer dans l'ensemble des instructions relatives à sa production un second niveau d'objectivation. En effet, la plupart du temps, les instructions détaillées dans les guides s'avèrent dépourvues de contexte et les délibérations ayant conduit à leur inscription sont généralement tues. Bien que ces consignes se fondent en apparence sur des principes techniques (néanmoins rarement détaillés) et sur une décision centrale, leur appréciation est généralement laissée aux agents de la DDT.

Mais certaines dissensions peuvent apparaître au fil des études ou durant la production cartographique et donner lieu à des situations où l'application protocolaire suggérée par le cadre n'est plus tout à fait possible. Ainsi, la superposition de plusieurs niveaux d'intervention (départemental, régional, bassin hydrographique, national), la multiplicité des thématiques abordées et l'apparente dispersion des compétences et des prérogatives réglementaires rendent impossible de considérer comme « unitaire » (LE BOURHIS, BAYET, 2002) l'action des services de l'Etat. La politique de prévention des risques se définit à ce titre « au croisement d'une multiplicité d'interventions institutionnelles, au niveau central comme local, et sous la pression d'intérêts organisés agissant sur les différents échelons administratifs » (LE BOURHIS, BAYET, 2002, p. 15).

De manière plus large encore, la prévention des risques est propice à la confrontation de plusieurs registres de justification, parfois en contradiction les uns avec les autres. C'est, par exemple, le cas des autorisations de construction en zone inondable, conditionnées à des prescriptions sur le bâti, qui visent à conjuguer la réduction de la vulnérabilité avec le développement territorial. Ceci peut donner lieu à des interprétations variables : pour certains acteurs, il s'agit d'une manière détournée de l'Etat pour restaurer un contrôle de l'urbanisme sur le territoire²⁵⁶, pour d'autres, il s'agit d'une injonction incohérente vis-à-vis du développement foncier actuel²⁵⁷, voire incompréhensible au regard du risque que cela représente.

4) L'objectivation par la cartographie

Pour rendre intelligibles les objets techniques associés à la politique de prévention des risques, le support cartographique s'est donc progressivement imposé comme méthode de représentation privilégiée par les services de l'Etat (LE BOURHIS, 2007). De cette manière, la fixation de conventions d'évaluation de l'aléa, d'identification d'enjeux sur un espace donné et de représentations des zonages sont devenues essentielles pour que ces supports deviennent lisibles par l'ensemble des participants aux échanges. A ce titre, la démarche de concertation « qui appelle la confrontation de points de vue différents, suppose l'existence d'éléments de références communs aux divers acteurs concernés. Pour débattre collectivement, il faut en effet s'entendre sur la nature et la définition du problème qui doit être débattu. Et c'est justement la fonction de la carte à ce moment précis : [...] elle s'impose [...] comme un outil de communication dans le cadre de la médiation sociale dont la principale finalité reste l'établissement d'un accord sur les modalités d'inscription des zones [...] dans les plans locaux d'urbanismes » (MARTINAIS, 2007, p. 8).

A) La cartographie pour représenter ce qui fait risque

Dans la plupart des pièces du PPR, des « éléments de référence communs » sont détaillés à destination des acteurs extérieurs aux services de l'Etat, pouvant intervenir aussi bien durant les échanges relatifs à l'élaboration des aléas, qu'au-delà. De telles précisions

²⁵⁶ Cette position est notamment exprimée le chef de projet du SCoT BUCOPA à propos des querelles qu'il a rencontrées auprès des agents de la DDT de l'Ain. Cette perspective se base sur deux cas d'étude détaillés précédemment : l'étude des aléas de la rivière d'Ain (chap. 3) et celui de l'extension du centre commercial Leclerc à Beynost (chap. 6).

²⁵⁷ Un agent intercommunal s'exprime en ce sens et voit dans l'histoire récente des municipalités dont il a la charge, une volonté permanente de se développer, quitte à rechercher des montages fonciers complexes, ou à faire l'impasse sur certains points du règlement.

définitionnelles assurent aux services de l'Etat, maîtres du jeu, que tout-à-chacun puisse *a minima* disposer des informations requises, sans pour autant que cela ne garantisse la possibilité d'émettre un avis sur les documents. L'un des effets collatéraux de cette manière de procéder se concrétise par le rejet de tout autre mode de représentation concurrent à celui imposée par les acteurs étatiques, tenus de confiner les négociations au cadre qu'ils ont fixé (MARTINAIS, 2007). Ainsi, la cartographie « traduit la volonté de constituer une représentation univoque et incontestable des phénomènes, et à en faire une composante du monde commun » (LE BOURHIS, BAYET, 2002, p. 38).

Au fil des échanges au sujet de *ce qui fait risque*, la modalité de représentation cartographique possède en conséquence au moins deux fonctions : la première est de rendre tangible ce qui doit être discuté, via notamment le recours à une grammaire graphique simple, à des zonages et des règles de représentations les plus conventionnelles et homogènes possibles. Comme l'expliquent LE BOURHIS et BAYET par rapport aux atlas des zones inondables (AZI) : « le découpage d'une réalité objective de l'inondation sous la forme en particulier de la "zone inondable", entretient des rapports étroits avec l'institution de cette catégorie au plan juridique et son usage dans les politiques publiques (réglementaires et autres) » (2002, p. 37). De la même manière, les zonages des PPR recherchent une simplification du phénomène physique et de ses effets sur une commune donnée. « La production technique et scientifique d'une représentation objective, la mobilisation de celle-ci dans un discours administratif et public jouent donc un rôle important dans la construction du problème des inondations et dans sa reconnaissance sociale » (*Ibid.*, p. 38).

La seconde fonction est de servir de support aux demandes des participants aux négociations. C'est d'abord à travers la consultation des cartographies qu'émergent des questions, notamment auprès des élus communaux qui ont une connaissance fine de leur collectivité. Une fois les discussions terminées, des modifications sur les cartes servent à acter la validation (ou non) de la demande : l'actualisation des cartographies à chaque étape des discussions constitue en cela, un marqueur de la progression des négociations. Or, les questions et remarques issues de la première phase de mobilisation ne sont pas consignées dans un document public, contrairement à celles inscrites dans le rapport de l'enquête publique. Ainsi, les versions finales des cartographies font figurer une version stabilisée de l'arrangement, pour laquelle il est difficile pour un lecteur extérieur de retracer toutes les étapes de conception.

Les cartographies représentent donc une modalité simple pour faire participer et recueillir l'avis des acteurs qui interviennent dans l'élaboration des plans de prévention des

risques. Comme l'observe MARTINAIS à propos des négociations qui entourent la cartographie des risques industriels, « l'effet de vérité consubstantiel à l'image est cette propriété de la carte qui, en situation de négociation, crédite l'ensemble des parties d'une autorité suffisante pour juger de la recevabilité des périmètres, contester leur tracé, et, le cas échéant, formuler des propositions alternatives plus respectueuses des intérêts en présence » (2007, p. 11). L'outil cartographique dispose, en cela, d'un pouvoir « objectivant » manifeste justifiant son utilisation dans la politique de prévention des risques.

Nous nous intéressons alors à ce qu'il advient du produit des échanges, à la suite de l'approbation du PPR par le préfet. Cette piste nous permettra de considérer les arrangements de *ce qui fait risque*, c'est-à-dire la manière dont les différents éléments qui constituent l'accord sont assemblés et disposés sur un support cartographique.

B) Les arrangements des données cartographiques

Les cartographies annexées au PPR reposent sur des règles précisées dans le rapport de présentation du même dossier. Les conventions employées pour la représentation des différentes entrées y sont détaillées et rassemblées dans un véritable lexique cartographique. Selon le géographe et cartographe Brian HARLEY, la cartographie a « pour projet de reproduire un mode relationnel “correct” du terrain. Elle postule que les objets du monde à représenter sur la carte sont réels et objectifs et qu'ils ont une existence indépendante de celle du cartographe [...] » (1995, p. 66²⁵⁸). Interroger ce lien revient à déconstruire l'outil cartographique, et donc « à réinscrire et restituer les significations, les événements et les objets au sein de mouvements et de structures plus larges » (*Ibid.*, p. 73). Durant l'élaboration des PPR, les cartes peuvent donc être considérées comme des intermédiaires d'échange entre plusieurs acteurs, chacun situés socialement et dotés de diverses formes de ressources. Mais elles servent aussi de support sur lequel se retrouve arrangé *ce qui fait risque*.

Les diverses cartes annexées au plan de prévention des risques sont toutes constituées d'au moins deux couches qui se superposent : une première qu'il est possible de qualifier de « réelle » et une seconde de « virtuelle » (MARTINAIS, 2007). Sur la première figure la collectivité, usuellement représentée de façon insulaire²⁵⁹ et sur laquelle sont disposés les

²⁵⁸ La citation est extraite d'un recueil de texte du géographe anglais réuni par Peter GOULD et Antoine BAILLY. Le texte original est paru dans la revue *Cartographia* (HARLEY, 1989).

²⁵⁹ Mis à part pour les PPRN les plus récents, la cartographie se cantonne à la seule collectivité étudiée, ceci en raison des procédures réglementaires de négociation détaillées au sein de ce chapitre. Un agent nous présente le choix de conduire les négociations uniquement sur une commune comme un choix pragmatique, plutôt qu'une décision volontaire : « en fait, le faire commune par commune, c'est plus facile, parce que ça permet de se concentrer uniquement sur un secteur. Le faire sur plusieurs communes, derrière, c'est une quantité d'acteurs à

différentes zones bâties. En fonction de la collectivité, les cours d'eau et les différentes infrastructures sont reportés dans le périmètre communal. Cette première couche est quadrillée par les divisions parcellaires, qui, bien qu'intangibles, restituent le découpage communal et en permettent une lecture plus organisée, voire plus opérationnelle. La seconde couche, pour sa part, peut être considérée comme « virtuelle » : elle correspond à une lecture problématisée de la carte, sur laquelle sont intégrés plusieurs aplats en fonction de ce que la carte doit représenter. Pour chacune des trois cartographies qui composent le dossier de PPR, les modalités d'affichage diffèrent.

Sur la carte des aléas, les aplats font référence aux différents niveaux d'aléas (fort, modéré, exceptionnel) conformément au classement qui en a été fait. Nous avons déjà analysé en détail les simplifications et la démarche de construction de cette carte²⁶⁰. Des points de repères sont ajoutés sur la carte afin d'en faciliter la lecture : sur les communes soumises à des aléas d'inondation, par exemple, un tableau indique les cotes de références ainsi que les cotes exceptionnelles à différents points stratégiques. La carte des enjeux, quant à elle, combine deux couches : une première sur laquelle sont indiqués les infrastructures et bâtiments de la collectivité et une seconde, virtuelle, dont les contours suivent en partie le découpage parcellaire. Pour chaque section cadastrale, un « enjeu » est affiché, conformément aux méthodes déjà décrites dans le chapitre 5. Les entrées sont généralement proposées par les services de l'Etat et prennent la forme d'une liste de fonctions urbaines identifiées sur la commune. Enfin, le plan de zonage affiche trois entrées différentes qualifiant la constructibilité des parcelles surplombées par l'aplat. Cette modalité de représentation résulte d'un croisement des couches virtuelles des deux autres cartes : la constructibilité associée à une parcelle est ensuite précisée *via* un tableau similaire à celui présenté ci-dessous (tableau 5).

Aléas	Espaces boisés ou agricoles	Espaces urbanisés	
		Centre urbain dense	Zone moins densément bâtie
Fort	Zone rouge inconstructible	Zone rouge inconstructible avec gestion de l'existant	Zone rouge inconstructible avec gestion de l'existant
Modéré	Zone rouge inconstructible	Zone bleue constructible avec prescription	Zone bleue constructible avec prescription

Tableau 5 – Tableau utilisé dans la définition du zonage réglementaire en cas d'inondation par les crues du Rhône dans le département de l'Ain.

**Le tableau et les couleurs utilisées sont une reproduction du schéma utilisé par les agents de la DDT.
Pour plus d'informations sur la détermination des niveaux d'aléas, voir chapitre 4.
Pour plus d'informations sur les catégories d'enjeux utilisées, voir chapitre 5.**

associer en plus. Après, il n'y a pas de bonnes et de mauvaises solutions, c'est une histoire de pratique » [Agent l'unité de prévention des risques à la DDT 69].

²⁶⁰ Notamment dans le chapitre 4. Cf. p. 176-185.

La composition d'un tel classement varie en fonction du phénomène physique étudié, bien que le principe de représentation adopté soit identique. Dans le cas du risque d'inondation, l'entrée qui est figurée en tout point du plan de zonage se base sur deux paramètres : les « aléas », détaillés verticalement, et les « enjeux » catégorisés horizontalement. Selon une acception *naturaliste*, le croisement de ces deux dimensions donne un « risque », or, les modalités de représentations choisies visent à la place à faire correspondre à chaque combinaison aléa/enjeu un niveau de constructibilité indiqué pour les sections cadastrales concernées.

Ce qui fait risque ne fait donc pas, à proprement parler, l'objet d'une représentation cartographique. Il est laissé en grande partie de l'ordre de l'implicite, en tant que donnée géomatique résultant de la superposition des deux autres dimensions constitutives de la notion de risque. Ainsi, bien qu'il soit le croisement des deux cartes d'aléas et d'enjeux, le plan de zonage n'indique donc pas un « risque » tel qu'il a pu être discuté tout au long des échanges, mais informe, à la place, sur les restrictions d'aménagement consécutives à ce travail. La réalisation du plan de zonage nécessite toutefois un travail cartographique qui s'effectue par les DDT responsables de la procédure.

Dans la mesure où cette composition correspond à un travail interne aux services de l'Etat, il n'est *a priori* pas rendu public, ni ne fait l'objet de communication. D'ailleurs, le terme de « superposition », s'il revient souvent dans les échanges avec les agents des DDT, reste flou, comme si l'exercice géomatique adéquat était une formalité. Dans les faits, les agents responsables de la démarche PPR ne sont pas à l'origine de la production des cartographies et ne connaissent pas les modalités précises selon lesquelles se fait le traitement géomatique des cartes d'aléas et d'enjeux. Ce travail est usuellement laissé à des services dédiés à la manipulation de SIG et à la production de supports cartographiques.

La couche géomatique qui sert de support au plan de zonage résulte donc d'un traitement numérique des cartes des aléas et d'enjeux, permis par des outils performants qui permettent de travailler directement sur la géométrie des différentes entités manipulées. Diverses fonctionnalités, dites de « géotraitement », simplifient l'exercice : il est possible pour le technicien qui manipule le logiciel d'établir des requêtes précises et automatisées afin d'établir l'intersection de deux couches, d'en déterminer l'union, de les dissoudre l'une dans l'autre, voire une panoplie d'autres commandes bien plus complexes. La couche correspondant à *ce qui fait risque* est produite par une succession de traitements numériques et purement géométriques.

Par ailleurs, la donnée produite s'appuyant respectivement sur des « niveaux d'aléas »²⁶¹ et sur des catégories d'enjeux, déterminés arbitrairement, ne s'apparente pas à un « risque », mais plutôt à un « niveau de risque »²⁶². Dit autrement, il s'agit d'un degré des conséquences que pourrait avoir un phénomène physique virtuel – mais précisément déterminé par une occurrence, une intensité, etc. – sur les constructions qui se trouvent sur une parcelle donnée ou qui pourraient y être construites à l'avenir. Sa transformation en zonage réglementaire, sur lequel s'appliquent des règles d'aménagement spécifiques, relève donc d'un arrangement supplémentaire réalisé par le service en charge de l'élaboration des PPR. Le détail de ces implications pour le bâti est apporté par le règlement du PPR qui a été longuement discuté avec les participants au fil des échanges.

Ainsi, le travail de mise en carte de *ce qui fait risque* englobe les accords contractés entre acteurs et les consolide à l'intérieur d'entités géomatiques, simplifiées et opérationnelles. Cette modalité de représentation conduit usuellement les acteurs communaux, ainsi que le « public » à associer les restrictions d'urbanisme les plus sévères à des « niveaux de risque » plus importants, lecture théoriquement exacte, mais qui reste un implicite de la production du PPR.






Cette confusion est d'autant plus marquée que les codes couleurs employés par les services de l'Etat peuvent parfois être trompeurs. C'est le cas notamment pour la commune de Niévroz (fig. 28) sur laquelle la progression du spectre colorimétrique (passage du bleu clair, au bleu foncé, puis au rouge) suggère une continuité entre les trois zonages. En réalité, les zones rouges et bleu foncé correspondent aux restrictions d'urbanisme relatives à l'évènement de référence, tandis que les zones bleu clair font référence à l'évènement exceptionnel (généralement de période de retour de mille ans pour le Rhône). De ce fait, le crescendo de couleur n'est pas significatif. En outre, sur le plan de zonage de la commune de Thil (*cf.* fig. 27, p. 302), les zones inconstructibles en raison du débordement de la Serein et celles liées aux inondations du Rhône sont représentées de la même manière : cette différence existait pourtant au sein de la carte des aléas (*cf.* fig. 25, p. 300). Pour d'autre commune, les palettes de couleurs utilisées changent en fonction du phénomène physique associé, donnant lieu à des plans de zonage bariolés. En particulier, le PPRN de La Boisse propose huit niveaux distincts, impliquant autant de zonages et de règles d'aménagement (fig. 29).

²⁶¹ Cf. Tableau 3 – Analyse dimensionnelle de trois « aléas naturels », p. 157.


²⁶² L'appellation est créée pour cette section et n'a nullement vocation à être généralisée.

LEGENDE



Zonage

-  Zone rouge - (Rhône) - R1 interdictions
-  Zone rouge - (Cottey) - R2 interdictions
-  Zone bleue - B1 prescriptions
-  Zone bleue - B2 prescriptions
-  Zone blanche - BL




 Remontée par l'aval

 Droite de projection - Rhône

Cadastre

-  Bâtiments durs
-  Bâtiments légers
-  Limite de parcelles
-  Rhône et affluents

Réseau routier

-  Réseau autoroutier
-  Réseau départemental principal
-  Réseau départemental secondaire

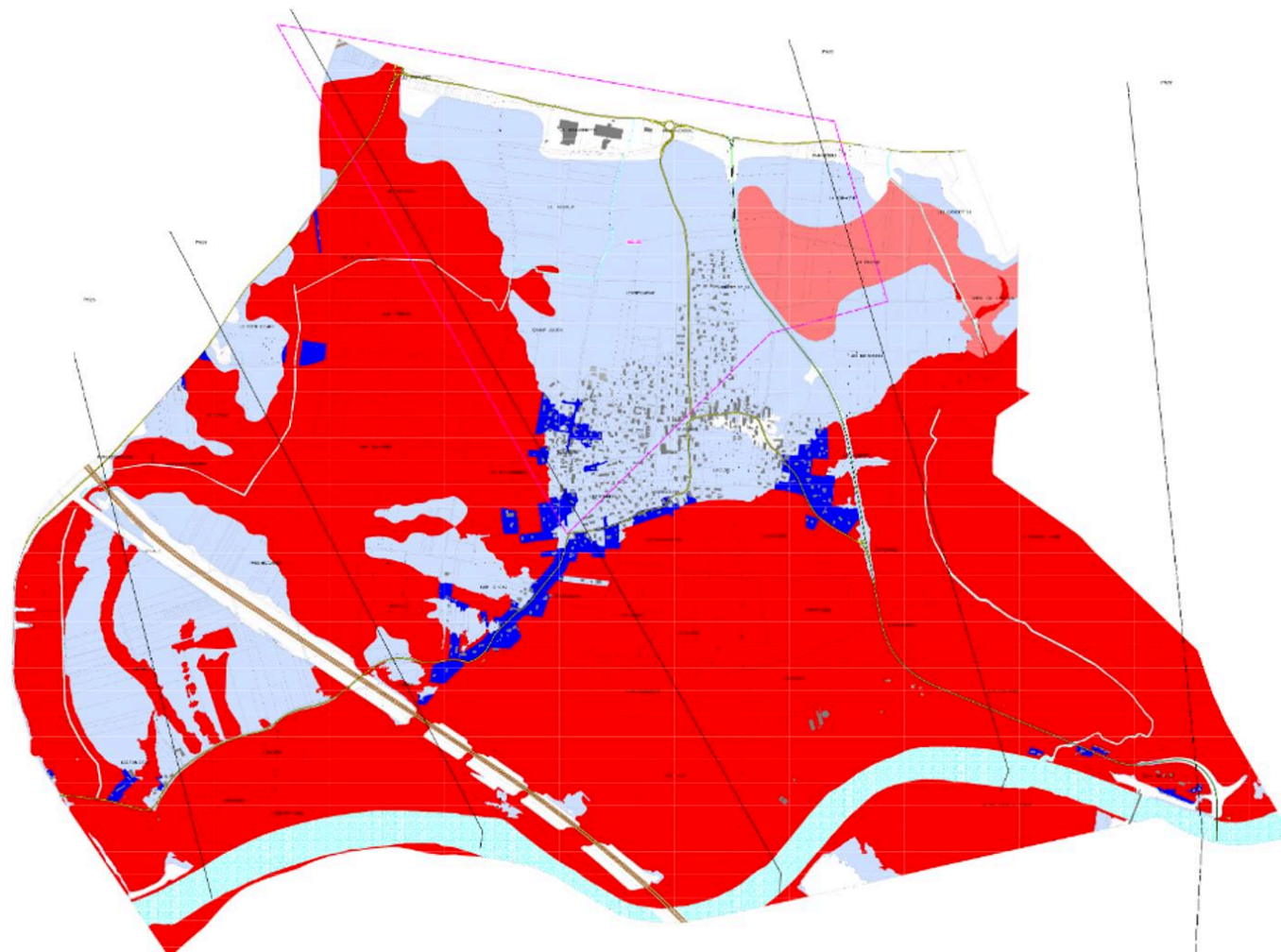


Figure 28– Captures et montage présentant le plan de zonage de la commune de Niévroz. Les prescriptions relatives au zonage sont détaillées dans le règlement du PPR. Certaines indications ont été remaniées, voire supprimées afin de rendre lisible la figure (source : DDT 01).

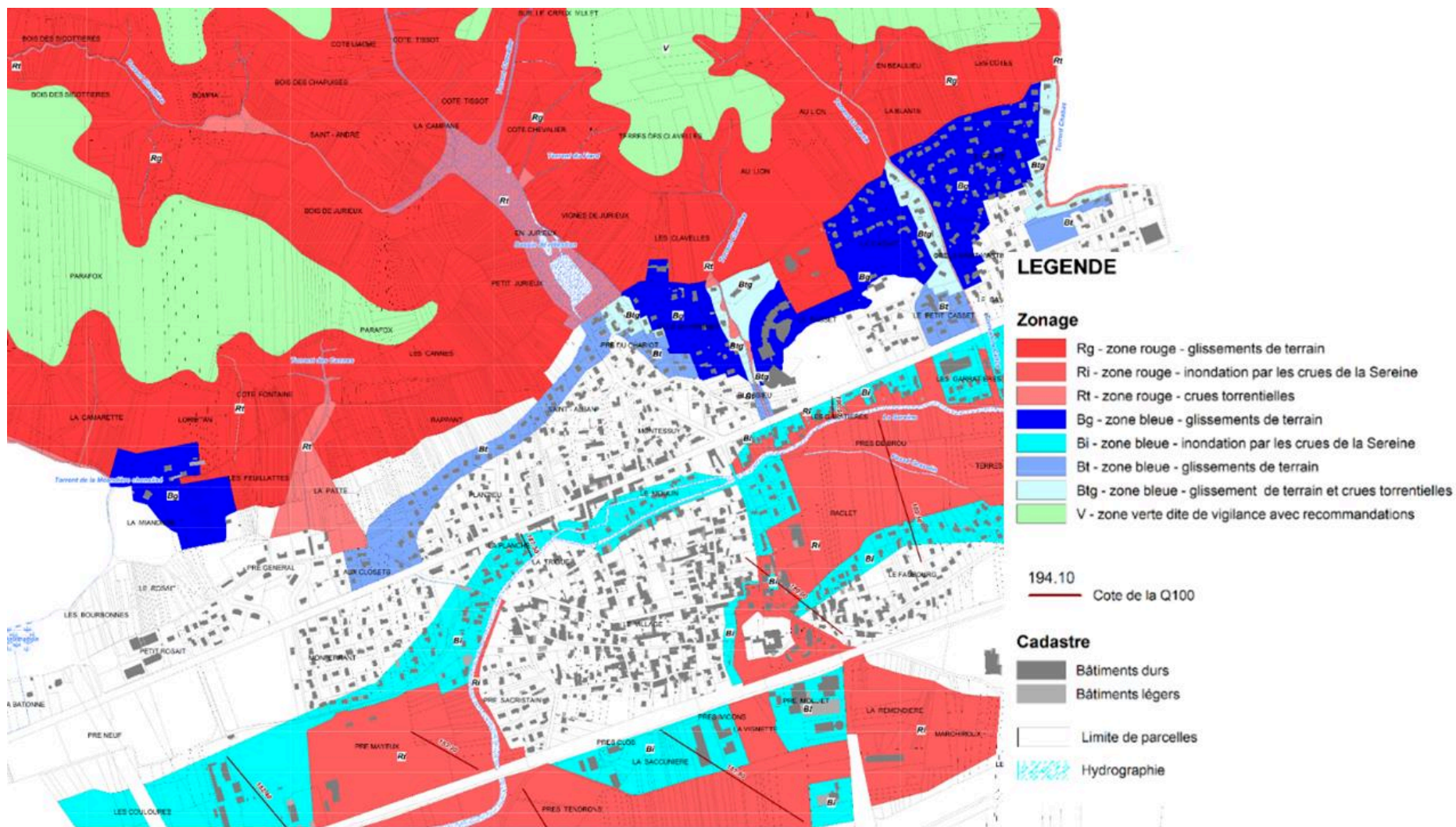


Figure 29 – Captures et montage présentant le plan de zonage de la commune de La Boisse. Les prescriptions relatives au zonage sont détaillées dans le règlement du PPR. Certaines indications ont été remaniées, voire supprimées afin de rendre lisible la figure (source : DDT 01).

C) Une objectivation pour l'opérationnalité

Les modifications successives qui sont apportées aux cartographies, si elles sont enregistrées par les services de l'Etat et qu'elles sont, pour certaines indiquées dans le rapport de synthèse des consultations, n'apparaissent pas clairement sur le plan de zonage, ni sur les versions finales des autres cartes.

A ce titre, il n'y a plus aucune trace des corrections d'altimétrie apportées sur la carte des aléas ; les projets d'aménagement poussés par la collectivité n'y figurent pas non plus, malgré leur potentielle inscription sur la carte des enjeux ; les considérations relatives aux travaux sur le bâti renvoient au règlement uniquement, de la même manière que celles propres à la gestion de crise ; les réponses aux incompréhensions et craintes exprimées par les parties prenantes lors des consultations ne sont pas rendues publiques et peuvent faire l'objet d'un rejet tacite de la part des services de l'Etat, etc. Il en va de même de l'ensemble des hypothèses employées afin de réaliser les cartes des aléas, ainsi que la part d'arbitraire inhérente à la pratique d'expertises scientifico-techniques. Même l'appréciation des zones d'enjeux, pourtant fondée sur une analyse des usages, se voit simplifiée pour ne correspondre qu'à un nombre limité de possibilité : l'inconstructibilité, la constructibilité avec prescriptions (ou conditions) et l'autorisation de construire.

L'élaboration du plan de zonage correspond donc à une occultation d'une partie des sujets abordés, ainsi que des éléments méthodologiques mis en œuvre par les acteurs pour évaluer les aléas, identifier les enjeux, ou négocier la prise en compte de n'importe quel autre sujet. Toutefois, si ce choix se justifie par la perspective opérationnelle donnée au document, il conduit *de facto* à d'éventuelles mésinterprétations de *ce qui fait risque*, alors même que celui-ci résulte d'une procédure itérative dont la finalité est l'obtention d'un accord.

Le plan de zonage constitue donc une version épurée de l'ensemble des préoccupations soulevées durant l'élaboration du PPR. Sur certains points, les zonages finaux peuvent alors sembler indépendants des échanges ayant eu lieu au cours des négociations. Cette ultime simplification et l'utilisation d'un support cartographique pour la représenter œuvrent, tous deux, à l'objectivation de l'ensemble des accords *via* une modalité graphique pratique pour la gestion des risques. En effet, la cartographique peut alors être considérée « comme un acte fondateur de la démarche préventive, érigeant en fait tangible ce qui jusque-là restait confiné dans le domaine de la virtualité et de l'incertain » (MARTINAIS, 2007, p. 6).

La phase de stabilisation clôt donc les échanges autour de *ce qui fait risque* et fait passer la gestion des risques d'une situation d'arbitrages et d'échanges à un cadre routinier, dans lequel les discussions sont moins fréquentes. Cette gestion *normale* des risques fait donc suite à l'accord trouvé entre les acteurs, puis à l'approbation, par le préfet, des documents au cœur des négociations. Ces arrangements apparaissent toutefois à géométrie variable, dans le sens où ils sont arrêtés par des acteurs prenant part aux discussions et priorisant certaines thématiques, par rapport à d'autres. Un tel mode de fonctionnement laisse toutefois un certain nombre de réclamations et d'interrogations en suspens. Pour autant, il contribue à l'agencement des acteurs, les uns par rapport aux autres, au sein d'un cadre d'inter(re)connaissance dans lequel certains s'avèrent davantage aptes à imposer des sujets que d'autres.

Les relations entre acteurs et les leurs positions relatives ont souvent vocation à se pérenniser au-delà des arbitrages, et peuvent s'appliquer dans d'autres conditions, par exemple, à l'occasion de la communication autour de *ce qui fait risque*²⁶³ ou bien à propos de sujets différents (mise en œuvre du transfert de compétences GEMAPI, révision des PLU ou des SCOT, etc.). L'élaboration des plans de prévention des risques affiche les stratégies que développent certains acteurs afin d'être mieux considérés, soit *via* l'alliance avec des acteurs davantage légitimes à porter leurs préoccupations, soit *via* la montée en compétence sur certains sujets techniques.

Enfin, la phase de stabilisation est aussi caractérisée par l'instauration de nouveaux dispositifs réglementaires dont l'application devient désormais obligatoire par la collectivité et par ses administrés. Ces instruments, pérennes car arrêtés par le préfet, précisent le cadre de la prévention des risques et de l'aménagement des collectivités concernées. En cela, ils cristallisent un certain état des choses et des modes de faire qui servira de point de départ à l'information communale.

Pour autant, malgré leur stabilité, ces documents et les accords qui les entourent sont menacés par les sujets restés en suspens durant les négociations : il peut s'agir d'un souci vis-à-vis du règlement, d'une erreur matérielle dans la cartographie, de préoccupations pratiques quant aux aménagements autorisés, voire de la nécessité opérationnelle d'actualiser les documents au regard de nouvelles données. Ce type de préoccupations a tendance à augmenter l'incertitude qui entoure la gestion des risques et peut conduire, dans certaines conditions à la

²⁶³ Cf. partie IV qui traite du régime d'objectivation communicationnel de *ce qui fait risque*.

réinitialisation des échanges, par exemple, autour de la révision du plan de prévention des risques, voire à propos d'autres sujets (construction d'une digue, manœuvres foncières pour autoriser la construction d'infrastructures, etc.).

Conclusion : Objectiver *ce qui fait risque* par des procédures d'aménagement

L'élaboration des plans de prévention des risques s'avère donc propice à l'expression des points de vue et des représentations de *ce qui fait risque* que détiennent l'ensemble des acteurs intéressés à la démarche. Par leur expression et par leur confrontation itérative de ces représentations à diverses formes d'épreuves, la procédure vise à la stabilisation progressive d'une certaine forme d'accord. La mise en lumière, par un acteur donné, d'une problématique liée à la thématique risque conduit généralement, sous certaines conditions, à sa discussion au sein du système d'acteur en présence. Les rencontres successives qui s'opèrent alors, prennent la forme de tournois (LASCOUMES, LE BOURHIS, 1998) lors desquels les représentations se voient progressivement ajustées, simplifiées et conformées au cadre global de la gestion des risques, tel qu'il est déterminé par les acteurs maîtres du jeu.

La déconstruction des négociations, étape par étape, laisse alors entrevoir les rapports de force à l'œuvre ainsi que les mécanismes qui rendent possible la prise en compte de tel ou de tel sujet. Il en résulte une situation de domination forte, au sein de laquelle les services de l'Etat s'accaparent traditionnellement une place primordiale, ceci, malgré l'ouverture des échanges à un nombre important de participants. Garants de la bonne tenue des concertations et des consultations réglementaires, ils imposent en conséquence les principales règles, ainsi que les modalités selon lesquelles doit s'opérer la politique de prévention des risques. Ils jouent aussi un rôle crucial d'arbitrage et de validation des requêtes soumises par l'ensemble des acteurs participants à la démarche. Au sein du système d'acteur ainsi constitué, les relations sont régies par une technicité tacite imposant le recours à des connaissances spécifiques (ou à des acteurs qui en sont dotés) et limitant, par la même occasion, la participation d'acteurs qui en sont supposément dépourvus. La mobilisation de capitaux, sous toutes les formes envisageables, permet néanmoins aux acteurs souhaitant faire part de leurs représentations de *ce qui fait risque* de les faire valoir auprès des autres protagonistes.

Ainsi, tout au long des discussions et négociations, de la phase d'initialisation à la stabilisation d'un accord, en passant par la phase de mobilisation, le contenu de *ce qui fait risque* se retrouve progressivement augmenté de considérations et de représentations diverses et variées. Les acteurs expriment par l'intermédiaire de leurs représentations un ensemble de faisceaux de relations sociales, économiques, personnelles, collectives, historiques ou instantanées avec un espace donné et selon des temporalités variables. Il devient alors possible de voir dans cette phase de concertation l'expressions de territorialité qui s'entrecroisent dans la définition de ce construit opérationnel.

Ce qui fait risque est par conséquent arrangé à chacune des étapes de la concertation et de la consultation, avant de se retrouver cristallisé par la mise en cartographie et en réglementation qui closent la procédure. Les discussions sont alors figées au sein de documents d'urbanisme, stabilisés sous la forme d'un plan détaillant les droits à construire, les autorisations particulières ainsi qu'un ensemble de métadonnées comprimées et *objectivées*. De manière performative, les PPR fixent donc les conceptions qu'ont les acteurs en présence et matérialisent une certaine représentation *patchwork* de *ce qui fait risque*. Les documents produits de cette manière, s'ils ne sont qu'une version synthétique et simplifiée des échanges, jouent néanmoins un rôle primordial dans la prévention des risques, dans la mesure où ils sont utilisés à la fois dans l'aménagement du territoire, et en tant que support à la communication et à l'information comme nous le montrerons dans la partie IV.

L'exercice de déconstruction mené dans cette partie s'est donc établi sur trois niveaux : l'accord entre les acteurs, leur répartition et disposition dans le cadre des échanges et sur le produit des échanges, exprimé sous un format cartographique. Nous avons en cela mis en lumière l'existence d'un régime d'objectivation de *ce qui fait risque* qui se structure autour d'un contexte arbitral d'élaboration de documents d'urbanisme. Le construit final de cette démarche sert de point d'ancrage de la gestion routinière des risques et des différentes tâches qui y sont afférentes : l'information et la gestion préventive de crise.

PARTIE IV –

INFORMER POUR MIEUX GERER ?

**– LE REGIME D’OBJECTIVATION COMMUNICATIONNEL DU
RISQUE**

Partie IV – Informer pour mieux gérer ? Le régime d’objectivation communicationnel du risque

« Les prodiges et les présages n’ont pas manqué, s’il faut en croire Qu’un Œil. C’est de notre faute si nous les avons mal interprétés. Le handicap de Qu’un Œil ne diminue en rien son talent merveilleux de visionnaire *a posteriori*. [...] Les astrologues avaient refusé toute interprétation, craignant pour leur vie. Un devin fou avait parcouru les rues en annonçant la fin imminente du monde. Au Bastion, non seulement l’aigle avait pris le large, mais le lierre des remparts extérieurs s’était flétri pour céder le terrain à une plante grimpante, noire d’aspect, sauf à la lumière intense du soleil. Mais c’est tous les ans la même chose. Les imbéciles voient des présages dans n’importe quoi après coup. »

[G. COOK, 1998, *Les annales de la compagnie noire 1 – La compagnie noire*, Edition J’ai lu, p. 7]

Introduit dans la législation française par la loi 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 », le droit à l’information sur les risques majeurs entre dans le code de l’environnement par une ordonnance datée du 11 avril 2001, avant d’y être consolidé par la loi de 2003. Plusieurs documents ou dispositifs d’information sont déjà à l’œuvre en France (document d’information communale pour les risques majeurs, secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels, campagnes d’information, etc.), mais cette dernière instaure une régularité dans l’information, et plus particulièrement pour les communes où un PPR a été approuvé. L’article L. 125-2 du code de l’environnement²⁶⁴ en précise la teneur :

« Le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d’alerte, l’organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que les garanties prévues à l’article L. 125-1 du code des assurances. Cette information est délivrée avec l’assistance des services de l’Etat compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l’Etat dans le département [...] ».

[Article L. 125-2 du code de l’environnement, en vigueur du 31 juillet 2003 au 17 août 2004]

L’information préventive occupe ainsi un rôle central dans la politique générale de prévention des risques, d’une part, puisqu’elle assure la distribution la plus large possible des connaissances liées à la thématique du risque, et, de l’autre, dans la mesure où elle garantit l’articulation des différents dispositifs réglementaires.

²⁶⁴ LEGIFRANCE, « Code de l’environnement – Article L125-2 », Lien https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=1E63B43FE68FE4F2C0B2908AD8D26EF8.tplgfr34s_1?idArticle=LEGIARTI000006832932&cidTexte=LEGITEXT000006074220&categorieLien=id&dateTexte=20030730 [Consulté le 19/02/20]

Préambule : la culture du risque, une expression opérationnelle aux sens pluriels

Comme il est introduit par l'extrait précédent, le processus d'information se structure autour d'une hiérarchie tacite. Le maire se retrouve au contact de la « population » – terme générique englobant l'ensemble des acteurs potentiellement administrés dans le périmètre de sa commune : riverains, acteurs économiques ou industriels, associations, etc. – auprès de laquelle il tient un rôle similaire à celui d'un enseignant²⁶⁵. C'est alors à lui qu'incombe la tâche de transmettre les renseignements concernant l'identification d'un « risque ». En retour, cette responsabilité légale lui laisse la possibilité de déployer des modes d'information complémentaires à ceux imposés par la réglementation. Dans la pratique, le maire se retrouve assisté, dans cette entreprise, par les services de l'Etat, qui lui fournissent les principaux éléments à communiquer dans les documents dédiés à l'information.

Les deux canaux de l'information préventive au service de la « culture du risque »

A cette fin, les services de l'Etat confectionnent, puis transmettent divers supports d'information aux équipes municipales, à plusieurs échelles administratives. Un premier mode de représentation revient à considérer la mise en œuvre de la politique sur une portion plus ou moins large, comme une région ou un département. C'est, par exemple, le cas du dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), qui ne dispose pas, à proprement parler, d'un rôle opérationnel, mais qui offre un aperçu de l'avancement de la démarche PPR à l'échelle d'un département. Un second niveau d'information, plus fin, appréhende les phénomènes identifiés pour chaque commune concernée : parmi ces documents figurent les différentes formes de portés-à-connaissance, les indications historiques (marqueurs de crues, etc.), mais aussi les PPR ainsi que d'autres documents. Malgré cette dimension locale très marquée, les services de l'Etat n'ont, en théorie, aucune mainmise sur les modalités de réalisation de l'information préventive par les maires et ne peuvent pas imposer localement d'action de communication.

Cette absence de véritables moyens incitatifs ou coercitifs ne retire toutefois pas la position dominante qu'occupent ces acteurs étatiques, constituée, dans un premier temps, au cours des discussions autour de *ce qui fait risque* et qui est conservée dans le processus d'information préventive. A ce titre, et comme nous l'avons déjà évoqué, ils se trouvent à

²⁶⁵ Comme nous le montrerons dans le fil de la démonstration, la finalité d'apprentissage constitue l'un des préconstruits au cœur de l'information préventive, telle qu'elle est pensée en France. La position d'enseignant ou de « passeur de connaissance » attribuée au maire et à ses équipes constitue donc l'un des points essentiels et structurant de la transmission de l'information préventive.

l'origine d'une certaine formulation de *ce qui fait risque* dont les contours sont stabilisés et souvent acceptés implicitement par les maires. Nous avons montré dans la partie précédente que dans le cas des PPR, ceci s'explique au regard des procédures de concertation et de consultation qu'a vécu le document et qui ont conduit à la stabilisation d'une version consensuelle de *ce qui fait risque* sur une commune donnée.

Cette répartition des tâches configure donc deux voies principales via lesquelles l'information se diffuse : la première relie les services de l'Etat aux élus municipaux²⁶⁶ et permet une information que nous qualifierons de *régalienne*, tandis que la seconde voie connecte ces mêmes élus à leurs administrés, par l'intermédiaire d'une information *communale* (fig. 30). L'hypothèse posée en entrée de cette partie, vise à attribuer à ces deux canaux et à leur articulation les contours d'un régime d'objectivation de *ce qui fait risque*, configuré autour des dispositifs d'information et de gestion préventive des risques.

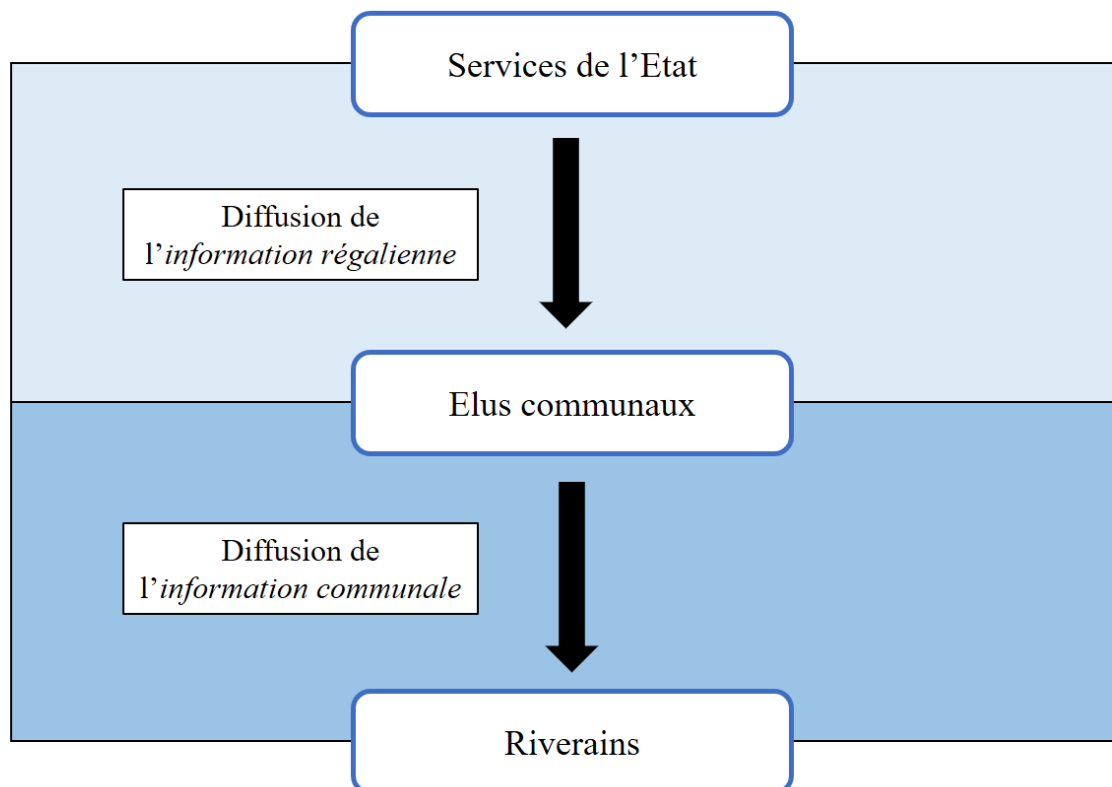


Figure 30 – Les deux canaux principaux de diffusion de l'information préventive. Ce schéma de principe sert de support de réflexions et sera enrichi par l'ensemble des dispositifs œuvrant à l'information préventive.

²⁶⁶ Mais il ne s'y restreint pas, puisque certaines actions d'information établies par les services de l'Etat concernent aussi d'autres types d'acteurs, comme nous le montrons plus bas.

La mise en évidence de ces deux voies par lesquelles se diffuse l'information préventive ne renseigne toutefois en rien sur la finalité de la démarche, ni sur les modalités de communication. Mis à part certains documents cadres, les contours et le contenu de l'information préventive n'apparaissent pas déterminés par la législation qui laisse globalement libre cours aux représentants de l'Etat en département. Ceux-ci assimilent alors la démarche au principal vecteur d'assimilation de la politique de prévention des risques par les populations destinataires. Cette idée est exprimée par la plupart des gestionnaires via l'appellation « culture du risque », dont la signification est loin de constituer une évidence. Ainsi, l'étude de l'expression dans ses utilisations opérationnelles permet d'appréhender certains préconstruits qui régissent la communication de *ce qui fait risque*.

Une expression versatile dès ses premiers usages

Les premières traces de l'expression « culture du risque » dans la littérature scientifique française peuvent être datées à la fin des années 1980. En particulier, au moins deux occurrences distinctes sont présentes dans le livre collectif *La Société vulnérable* (THEYS, FABIANI, 1987). La première se fonde à la fin de l'article introductif dans lequel Jacques THEYS propose l'expression éponyme. Il y livre des pistes de réflexion pour rendre plus efficace la prévention des risques, parmi lesquelles la démocratisation de la prévention des risques, ainsi que la mise en œuvre d'une « véritable culture du risque ».

« Tout l'équilibre de ces politiques repose donc en dernier ressort sur deux orientations dont on a essayé ici de démontrer l'importance :

- D'abord, la mise en place d'une politique active de réduction des vulnérabilités [...] ;
- Ensuite, et surtout, la réintégration progressive du public, du citoyen, du consommateur dans la pratique quotidienne de prise en charge du risque – ce qui passe par l'ouverture de l'information, la pluralité de l'expertise, la démocratisation des procédures, la responsabilisation en cas d'accident, la gestion en "bien commun" de la prévention [...], en enfin *la formation à une véritable culture du risque*. [...]

Il faut naturellement tenir compte de l'inertie des structures, des valeurs, des attitudes, des phobies : une culture du risque ne se construit pas par décret. [...] *Il se pourrait bien en effet que notre principale vulnérabilité future soit justement notre incapacité à inventer, comme d'autres sociétés l'ont fait, une culture sociale, adulte, démocratique, ouverte et pas seulement technique de l'insécurité et de la catastrophe*²⁶⁷ ».

[THEYS (1987B), p. 34-35].

Dans l'extrait, la « culture du risque » n'est pas présentée comme une finalité, mais davantage comme un objectif à atteindre pour rendre plus efficace la prévention des risques. Elle complète et renforce un ensemble de dispositifs procéduraux – d'évaluation des risques, d'information ou encore d'assurance – et englobe par conséquent une multitude de facteurs

²⁶⁷ En italique dans le texte.

propres aux sociétés ainsi qu'à leur organisation (« inertie des structures », « valeurs », « attitudes », « phobies », etc.). L'expression fait référence à « l'inscription, dans l'espace et le temps, de références et d'outils, qui permettront de répondre à des sollicitations imprévisibles²⁶⁸ » (ROZIN, 2006, p. 151). De cette manière, l'auteur suggère une culture du risque incorporée par la population, mais qui ne peut toutefois pas s'affranchir d'une dimension éducative. Cette idée n'est exprimée qu'implicitement dans le texte, par le rejet d'une culture du risque uniquement promulguée par la loi, mais s'affirme dans l'exemple qu'utilise l'auteur en complément du texte. Dans un bref encart, il expose les moyens mis en œuvre par les autorités tokyoïtes pour prévenir les séismes et remarque l'existence de manœuvres spécifiques fondées sur un ensemble de dispositifs qu'il énumère : « entraînement systématique sur les lieux de travail ou d'étude [...], information quotidienne, stockage d'eau et de nourriture, exercice de simulation, formation à la lutte contre les incendies » (THEYS, 1987, p. 36).

Le second usage notable se situe quelques pages plus loin dans un article du sociologue Denis DUCLOS qui tente de montrer les dissonances de compréhension existantes entre le public et les gestionnaires, quand il s'agit d'identifier un risque. Pour cela, il s'intéresse spécifiquement à l'organisation des acteurs par rapport aux phénomènes dangereux ainsi qu'à leur réaction vis-à-vis de ceux-ci. Prolongeant les théories de Mary DOUGLAS et d'Aaron WILDAVSKY, dont il a, par ailleurs, œuvré à la diffusion en langue française (DOUGLAS, WILDAVSKY, 1983 ; DUCLOS, 1987A ; 1991, 1994 ; GIRARD, 2013), il met en lumière que « l'attitude face aux risques est socialement déterminée et même localisée dans l'espace social et politique » (1987B, p. 52). Il focalise son attention sur certains contextes locaux dans lesquels il note des « cultures communes du risque²⁶⁹ » (1987A, p. 44). Selon lui, celles-ci sont l'œuvre d'un contact prolongé entre les sociétés concernées et les désastres répétés auxquels elles sont soumises. De la même manière que THEYS, DUCLOS mobilise « la culture du risque » japonaise afin d'illustrer ses propos, qu'il interprète comme une « conception traditionnelle où le désastre naturel est partie intégrante de la vie, l'un des aspects indissociables d'une nature "généreuse

²⁶⁸ Les « sollicitations imprévisibles » sont qualifiées dans l'article dont est extrait cette citation comme « des événements qui pourraient mettre en crise la vie sociale de certains groupes, ou encore qui débordent des ressources cognitives et ne permettent plus d'expliquer certains contextes spécifiques » (ROZIN, 2006, p. 151). Cette description se prête assez bien aux « catastrophes » étudiées par THEYS (1987), qui établit une brève histoire des principaux événements meurtriers, aussi bien industriels que dit *naturels*. Il insiste notamment sur le caractère profondément imprévisible de ce type d'évènement et sur l'impossibilité, malgré l'accroissement des dispositifs techniques, de les contrôler intégralement. Il note à ce titre que « l'objectif du risque nul (ou négligeable) n'est pas à notre portée et ne le sera probablement jamais : les dépenses de sécurité ne sont pas infiniment élastiques et leur rendement est décroissant après un certain seuil » (1987, p. 34).

²⁶⁹ Notons l'emploi de guillemets par l'auteur.

et sévère à la fois” » (DUCLOS, 1987A, p. 44)²⁷⁰. Complétant cette proposition avec d’autres exemples (l’Inde, l’Islande, Londres, etc.), il constate pour chaque situation une adaptation aux phénomènes physiques variable en fonction de la configuration des acteurs. Dans certains cas, leurs réactions sont même institutionnalisées et correspondent à des dispositifs particuliers (organisation spécifique, partage des tâches de sauvetage, aide économique, normes de sécurité dans l’industrie²⁷¹, etc.).

Bien que les deux utilisations de l’expression soient contemporaines, elles ne semblent pas désigner exactement la même chose. Dans le premier cas, il s’agit d’un panel d’outils à développer auprès du *public* – entendu de manière très large – en profitant de ses caractéristiques (institutions déjà en places, méthodes d’apprentissages, outils, etc.), dans le but d’améliorer la prévention globale des risques en France. Son contenu s’adosse en grande partie au déploiement de dispositifs réglementaires et d’outils de gestion du risque. Ainsi, la finalité d’une telle « culture du risque » est de réduire la vulnérabilité²⁷² des sociétés vis-à-vis des phénomènes physiques. Selon cette approche, la réception par le public de la « culture du risque » s’avère, entre autres, conditionnée aux spécificités de celui-ci ainsi qu’aux structures qu’ils ont la possibilité de mobiliser.

Dans le second cas, l’expression correspond plutôt à une réaction supposément acquise, fruit d’une exposition prolongée d’une société à des phénomènes physiques répétés. Selon cette approche, la « culture du risque » dépend fortement de l’organisation socio-territoriale des sociétés concernées. Cependant, la proposition ne concerne pas spécifiquement les « risques », mais se focalise, à la place, sur les réactions des sociétés à des événements et accidents majeurs déjà advenus. Les *catastrophes* auxquelles l’auteur fait référence, sont alors libérées de leur caractère probabiliste et s’avèrent, la plupart du temps inscrites dans une certaine récurrence. Une telle perspective clôt *a priori* la possibilité de développer une « culture du risque » au sein de territoires sur lesquels aucun événement ne se serait manifesté récemment.

Si elles ne sont pas incompatibles l’une par rapport à l’autre, ces deux manières d’appréhender l’expression font intervenir des échelles différentes : l’appellation fait

²⁷⁰ Pour une approche critique sur l’existence d’une philosophie centrée autour de la catastrophe au Japon, voir PELLETIER (2012 ; 2018).

²⁷¹ Dans le domaine industriel, l’auteur précise toutefois que « cette culture du risque ne se construit [...] pas sans un lourd tribut psychologique, et si elle assure un fonctionnement normal d’usines potentiellement fort dangereuses, c’est aussi par un certain rétrécissement de l’identification au groupe de travail, excluant souvent la prise en compte des intérêts individuels sur le long terme (santé) ou liés à d’autres situations dans la vie » (DUCLOS, 1987A, p. 48).

²⁷² Entendue au sens biophysique (*cf.* discussions à ce propos au chapitre 5, p. 234-237).

respectivement référence à un objectif national à mettre en œuvre, et à une particularité locale développée historiquement, bien souvent avant que ne soient réellement formalisées des outils réglementaires de prévention des risques. Ainsi, dès ses premières utilisations dans la littérature française, il existe plusieurs manières d’appréhender l’expression « culture du risque »²⁷³.

Le propos derrière cette analyse n’est nullement de dégager un sens spécifique, mais plutôt de mettre en avant la versatilité de l’expression. Dans le domaine de la recherche, celle-ci trouve, en effet, une pluralité d’acceptions variant en fonction des sociétés concernées, de l’échelle à laquelle elles sont considérées, mais aussi de la définition et de l’identification de problèmes puis de leur transformation en « risques »²⁷⁴. Pour autant, la plupart des perspectives s’accordent sur les compétences techniques indéniables nécessaires à l’identification d’un risque, ainsi que sur les écarts qui existent, en pratique, entre les gestionnaires, les populations riveraines du phénomène physique, et par les nombreux autres acteurs, pour les identifier (DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2000 ; 2004 ; BLESIOUS, 2013 ; COANUS, DUCHENE, MARTINAIS, 1999).

Les sous-entendus d’une « bonne » culture du risque

La culture du risque reste toutefois pensée pour dicter aux populations les principales « règles de conduite et des réflexes, mais aussi de débattre collectivement des pratiques, des positionnements, des enjeux ». Du point de vue des gestionnaires²⁷⁵, elle “peut être vue, *a minima*, comme la “connaissance acquise²⁷⁶” d’une menace » (BLESIOUS, 2013) rejoignant la perspective proposée par Jacques THEYS (1987B). Selon cette posture, la diffusion s’effectue dans une double optique : améliorer la « conscience »²⁷⁷ des phénomènes physiques que les riverains sont susceptibles de rencontrer et responsabiliser ces derniers. De tels objectifs

²⁷³ Une autre utilisation peut être trouvée dans la littérature anglo-saxonne du début des années 1990. L’appellation y prend encore une autre dimension, notamment auprès du sociologue britannique Anthony GIDDENS (GIDDENS, 1991 ; 2000 ; PERETTI-WATEL, 2001 ; 2005). Il réfléchit l’expression « risk culture » au regard de la notion de la *modernité* et propose « modernity is a risk culture. I do not mean by this that social life is unherently more risky than it used to be ; for most people in the developed societies that is not the case. Rather, the concept of risk becomes fundamental to the way both lay actors and technical specialists organise the social world » (1991, p. 3). Ici, l’expression se rapproche alors de la « société du risque » telle qu’elle est théorisée par le sociologue Ulrich BECK (2008), pour signifier un changement du rapport entre les sociétés, considérées « modernes », et la multitude de « risques » que celles-ci rencontrent. La diffusion *opportune* de l’ouvrage de BECK au début des années 2000 en France, participe à l’utilisation de ses théories dans la littérature francophone (BOURG, JOLY, KAUFMANN, 2013B). Le terme « culture » recouvre dans ce cas une signification bien plus globale en tant que synonyme de « civilisation » et ne se réduit donc pas aux catastrophes étudiées par THEYS ou DUCLOS. Pour une analyse plus détaillée de l’expression « culture du risque », voir DUCHENE, MOREL JOURNAL (2004)

²⁷⁴ Les deux alternatives présentées semblent confondre la notion de « risque » avec les événements ou avec les catastrophes auquel elle fait normalement référence.

²⁷⁵ Pour un aperçu de l’utilisation de l’expression par les gestionnaires, cf. ANNEXE XX.

²⁷⁶ L’auteur cite ici un ouvrage de la géographe Yvette VEYRET (2003, p. 37).

²⁷⁷ Ce terme revient d’ailleurs à de nombreuses reprises dans les propos des gestionnaires.

reposit, toutefois, sur une conception située des relations qui existent théoriquement entre riverains et *ce qui fait risque*, conduisant *de facto* à de nombreux présupposés dont nous proposons la revue.

Un premier aspect concerne le volet injonctif que comporte l'expression : à l'instar des autres dispositifs réglementaires (expertise des aléas, atlas des zones inondables, PPR, etc.), le développement d'une « culture du risque » correspond à une mission fondatrice de la politique de prévention des risques en France. En cela, les initiatives allant dans le sens de son renforcement répondent en partie à ces exigences nationales et bénéficient la plupart du temps d'un encadrement par les services de l'Etat. Elles s'articulent autour de l'accroissement d'une « conscience » des phénomènes physiques, c'est-à-dire d'une représentation mentale plus ou moins définie et persistante de ceux-ci. En cela, l'expression fait référence à un travail « d'entraînement de l'esprit » (DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2004, p. 8) et dispose par conséquent d'une dimension éducative marquée. La culture du risque dont est doté un individu s'apprécie alors à l'aune des connaissances et, de manière plus large des capitaux spécifiques à sa disposition – c'est-à-dire de l'ensemble des ressources et des attributs qu'acquièrent les agents, ou bien dont ils héritent de leur environnement social.

Entendue de cette manière, la « culture du risque » devient donc indissociable d'un effort d'apprentissage préalable, propice au développement de divers savoirs, ainsi qu'à l'acquisition des règles et des principes qui permettent l'évaluation de sa *valeur*. En effet, le plus souvent, un capital *culturel* se voit associé à un « contenu appréciatif : la force (ou la faiblesse) d'une "culture" est, chez un individu donné, portée à son crédit (ou à son débit), constituant ainsi un marqueur de position sociale » (DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2004, p. 9). Toutefois, dans l'ouvrage *La Distinction*, Pierre BOURDIEU (1979A) met en garde contre l'effet pervers, consécutif à une telle logique d'acquisition de capital : il explique que « paradoxalement, les jeux de culture sont protégés contre l'objectivation par toutes les objectivations partielles auxquelles les agents engagés dans le jeu se soumettent les uns les autres : les doctes ne peuvent tenir la vérité des mondains qu'à condition de renoncer à saisir leur propre vérité ; et il en va de même de leurs adversaires » (p. 10).

Le deuxième présupposé autour duquel est pensée la culture du risque correspond à l'existence de particularités socio-territoriales propres aux sociétés concernées et partagées par les résidents et autres utilisateurs du territoire. Il s'agit d'une multitude de facteurs parmi lesquels les spécificités et mobilisations locales, des connaissances que partagent les groupes d'acteurs des phénomènes naturels, de l'appréhension qu'ils ont de leur exposition, de la(des)

« mémoire(s) du risque²⁷⁸ », des dynamiques de mutation et de renouvellement des populations, des moyens mis en place par la municipalité pour communiquer et actualiser les informations, etc. On retrouve alors dans cet inventaire, tour à tour, la dimension locale de la culture du risque propre à l'interprétation qu'en fait THEYS (1987B), ainsi que l'existence d'une réponse à un phénomène physique passé, comme suggéré par DUCLOS (1987A).

Le recours à la « culture du risque » œuvre censément à la responsabilisation des dites sociétés. Une telle finalité s'appuie sur une série d'autres préconçus avec lesquels les services de l'Etat articulent leurs actions d'information et de communication. Mais comme le montrent DUCHENE et MOREL JOURNAL (2004), les acteurs gestionnaires disposent généralement d'une idée bien arrêtée du « public » et l'assimilent *de facto* à des positions archétypales vis-à-vis des risques. La principale conséquence est une réduction des « riverains » à une posture défavorable suggérant qu'ils ne sont pas aptes à œuvrer par eux-mêmes à la prévention des risques. Une seconde idée reçue, sous-jacente, revient à imposer la participation des gestionnaires pour la mise en œuvre de démarches d'appropriation de *ce qui fait risque*, sans quoi les pratiques et idées développées peuvent être considérées comme profanes. Ces présupposés se retrouvent d'ailleurs dans les divers indicateurs et enquêtes d'opinion qui guident les actions de communication (ANNEXE XXI).

Éléments de problématisation de l'information préventive

L'expression « culture du risque » cumule donc plusieurs sens, dont le principal en fait un objectif réglementaire censé améliorer les réactions de tout-un-chacun par rapport aux événements récurrents et documentés. De cette manière, le recours à la notion de « risque » s'avère trompeur, puisque les gestionnaires font généralement référence aux événements ou aux catastrophes s'étant déjà manifestés, plutôt qu'à une projection probabiliste d'un phénomène physique potentiel. Plus ponctuellement, d'autres variantes de l'expression sont utilisées par les gestionnaires, par exemple, pour faire référence à un phénomène physique spécifique (culture du risque d'inondation, etc.) ou bien, via l'expression « culture de la prévention des catastrophes »²⁷⁹.

²⁷⁸ De la même manière que l'appellation « culture du risque », la « mémoire du risque » s'avère particulièrement compliquée à interpréter et peut laisser place à de nombreuses interprétations. L'un des malentendus l'entourant concerne par exemple les détenteurs de cette dite « mémoire », cette fonction cognitive étant, par essence, individuelle, il est particulièrement compliqué qu'un individu se *remémore* un événement physique qu'il n'a pas vécu. Une acception collective lui est alors souvent préférée : la « mémoire d'un événement » devient ainsi son inscription dans les souvenirs d'une partie importante de la population concernée.

²⁷⁹ Notons la promotion d'une « culture de la prévention des catastrophes et de la résilience » (NATIONS UNIES, 2005, p. 5) au sein du *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes* qui s'est tenue à Kobe (Japon) du 18 au 22 janvier 2005. Cette conférence a notamment donné lieu au cadre d'action de Hyôgo,

Ces éléments préliminaires concernant la culture du risque, ses préconçus et les finalités qui lui sont généralement associées, renseignent donc quant aux contours de l'information préventive. Celle-ci s'effectue selon deux voies consécutives (*régalienn*e et *communale*) offrant une diffusion en autant de temps de *ce qui fait risque*, au travers desquelles les gestionnaires tentent de communiquer les principes généraux mis en évidence précédemment. A chacun de ces niveaux correspond alors une échelle d'application différente, faisant par conséquent appel à des ressources et des outils distincts : l'information *régalienn*e circule à une échelle régionale et départementale, tandis que l'information *communale* s'établit à un niveau local (intercommunalité, collectivité, zone riveraine d'un cours d'eau, etc.). L'existence de deux niveaux pousse à interroger, *in fine*, la tension entre des considérations globales et leur mise en application localisée, dans un contexte socio-territorial déterminé. Cette piste d'étude se veut alors propice à la déconstruction des rapports de force à l'œuvre dans l'objectivation de *ce qui fait risque*.

La partie IV traite successivement de chacune des deux voies. Dans le chapitre 8, nous analysons l'information préventive *régalienn*e telle qu'elle est définie par les fonctionnaires responsables de sa production. Dans un premier temps, nous interrogeons ce que les acteurs chargés de la prévention des risques associent au terme « d'information ». Quels sont les outils et capitaux qu'ils mobilisent pour en assurer la distribution ? **Nous nous intéressons donc successivement aux modalités de production de cette « information »** – de la phase d'identification de la cible à la production du contenu à transmettre –, **aux formes particulières que prend sa diffusion** – notamment via l'analyse de plusieurs documents informatifs – **avant de terminer par leur éventuelle réception par la cible**. Cette enquête, centrée sur l'information préventive, donne aussi à voir les jeux de pouvoir qui s'expriment entre les différentes strates d'acteurs : comment des conceptions particulières se retrouvent-elles imposées par des acteurs dominants auprès des destinataires de l'information préventive ?

Le chapitre 9 s'intéresse, quant à lui, aux plans communaux de sauvegarde (PCS), principaux instruments élaborés par les collectivités afin de s'organiser en vue de la manifestation de phénomènes physiques potentiels. Ces documents détaillent la réponse des services municipaux et les moyens à mettre en place au moment de la manifestation d'un phénomène pour réduire au mieux ses conséquences. En cela, au travers des différentes

mis en œuvre de 2005 à 2015 et dont l'ambition principale était la réduction des « risques de catastrophe ». Le rapport en question constitue l'une des premières réflexions mondialisées en vue de la réduction des dégâts liés aux événements majeurs. L'utilisation de l'expression « culture de la prévention des catastrophes » semble se substituer à un équivalent de « culture du risque », expression qui ne figure pas dans le document en question.

procédures imaginées, ils rendent compte de l'information préventive *communale*. Cette partie met donc en scène un pan entier de la supposée « culture du risque », puisque les acteurs sont effectuent un travail d'anticipation lors duquel ils mobilisent virtuellement les moyens à leur disposition et tentent d'en optimiser la répartition. Deux séries de questions structurent alors ce chapitre : la première concerne les moyens prévus pour « affronter » la potentielle catastrophe. **Dans le cadre d'une gestion routinière, comment l'organisation préventive en vue de la manifestation d'un phénomène est-elle organisée puis mise en œuvre localement ?** Cette première couche d'analyse donnera à voir la manière dont les acteurs municipaux se représentent au quotidien *ce qui fait risque*. Pour sa part, la seconde piste d'analyse visera à évaluer l'influence des dispositifs d'information préventive sur la façon d'envisager la réponse à un évènement.

L'analyse de ces deux missions effectuées, nous disposerons alors d'une vision globale du régime d'objectivation communicationnel de *ce qui fait risque*.

Chapitre 8 : Objectiver *ce qui fait risque* via l'information préventive régaliennne

Dans ce chapitre, nous désignons comme information préventive *régaliennne*, l'information produite et dispensée par les agents représentants de l'Etat à destination des services municipaux et des élus. Dans une grande majorité des cas, elle découle de la manifestation d'un phénomène physique ayant historiquement affecté la commune et laissé des traces tangibles sur celle-ci (laisses de crues, dégâts sur des habitations ou sur des installations, etc.) ainsi que dans les esprits. Une certaine appréhension de *ce qui fait risque* précède localement, avant que les services de l'Etat n'enclenchent la procédure d'élaboration des PPR. Pour autant, c'est la transformation du phénomène physique, localement connu, en un risque, réglementairement déterminé, qui rend obligatoire le dispositif d'information *régaliennne*. Ainsi, si des ressources informatives (anciennes cartographies, plan des surfaces submersibles, porter-à-connaissance, etc.) préexistent à la détermination d'un risque, c'est véritablement l'approbation d'un plan de prévention des risques qui les rendent obligatoires. Dans un premier temps, nous tâcherons de caractériser l'information préventive *régaliennne* et de caractériser les finalités que lui attribuent ses principaux contributeurs, ainsi que les moyens par lesquels elle est diffusée.

1) Le premier jalon de la diffusion de *ce qui fait risque*

Le processus d'identification d'un risque par les services de l'Etat résulte d'une procédure relativement longue et concertée dont nous avons déjà montré les principaux arrangements. Au moment de procéder à l'information préventive, le « risque » et, plus particulièrement toutes les grandeurs qui permettent de le définir (aléas, vulnérabilités, enjeux²⁸⁰), ainsi que les différentes interrogations qui l'entourent, sont déjà stabilisés. Les propos diffusés par les multiples voies de l'information préventive laissent donc assez peu de place aux interprétations alternatives de *ce qui fait risque*.

Nous avons, par exemple, déjà mis en évidence le capital scientifico-technique important rattaché aux services de l'Etat et qui leur confère d'office des positions dominantes au sein des systèmes d'acteurs constitués pour l'élaboration des PPR. Dans le cadre de l'information préventive, cette position se trouve généralement renouvelée : les agents de l'Etat

²⁸⁰ Cette approche pour définir un « risque » est propre à une la conception technico-scientifique qu'en ont généralement les acteurs gestionnaires. Rappelons que la posture que nous adoptons vis-à-vis des risques, nous conduit à considérer les « grandeurs » mentionnées comme des catégories socialement construites et dont le recours fournit une certaine appréhension, située, de *ce qui fait risque*.

emploient une terminologie à connotations techniques, ainsi que diverses notions spécifiques à la politique de prévention des risques, sans apporter d'éléments explicatifs quant à leur sens.

A titre d'exemple, la notion de vulnérabilité est décrite au sein du dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) du département de l'Ain comme « *traduis[an]t la résistance plus ou moins grande d'un bien ou d'une personne à l'événement. [Elle]²⁸¹ exprime le niveau des conséquences prévisibles d'un phénomène naturel. Plus un bien est vulnérable, plus les dommages prévisibles sont substantiels²⁸²* ». Cette définition dispose d'une portée technique puisqu'elle repose, elle-même, sur d'autres termes complexes issus des disciplines expérimentales (« résistance », « dommages », caractère « prévisible », etc.). Une telle proposition au sein d'un document censément destiné à la communication, suscite une compréhension exclusive de la notion sous le prisme de sa seule définition *biophysique* (DAUPHINE, PROVITOLLO, 2013). Le jargon technique contribue ainsi à présenter comme allant de soi une convention opérationnelle. Réciproquement, la technicité sous-jacente conforte les positions sociales des acteurs dépositaires des éléments de compréhension de la politique de prévention des risques. En cela, l'utilisation de notions dédiées à la prévention des risques permet aux gestionnaires de mieux cadrer les contours des messages à transmettre. L'analyse du travail empirique et itératif qui donne lieu à la caractérisation de l'information *régalienn*e se trouve au cœur de ce chapitre.

Les missions réglementaires des agents de l'Etat liées à l'information préventive se résument à trois tâches. La première s'opère durant la phase d'élaboration des PPR et recouvre un objectif d'introduction des principes de la prévention des risques ainsi que des différents instruments réglementaires qui lui sont rattachés. Ces échanges s'échelonnent tout au long de la démarche et aboutissent à la communication répétée des mêmes règles aux protagonistes, aussi bien pour s'assurer de leur appropriation par ceux-ci, que pour agir en faveur de la mémorisation des principes associés.

La deuxième attribution correspond au montage, puis à la diffusion d'un DDRM, à la charge des services préfectoraux, mais réalisé conjointement avec les agents de la DDT. D'après le portail Internet Géorisques, ce document « consigne toutes les informations

²⁸¹ Dans la version originale de la définition, c'est le pronom personnel « il » qui est utilisé à cet emplacement. La définition étant proposée dans son intégralité ici, le terme ne peut grammaticalement faire référence qu'au terme « événement », bien que cette solution n'ait *a priori* aucun sens. Nous émettons l'hypothèse d'une erreur involontaire de la personne ayant rédigé le DDRM. Pour autant, ce genre de coquille peut théoriquement se propager dans d'autres documents réglementaires.

²⁸² Voir : PREFECTURE DE L'AIN, 2016, *Dossier départemental des risques majeurs de l'Ain*, p. 17.

essentielles sur les risques naturels et technologiques majeurs au niveau de son département [de rattachement], ainsi que sur les mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets. En précisant les notions d'aléas et de risques majeurs, le DDRM doit recenser toutes les communes à risques du département, dans lesquelles une information préventive des populations doit être réalisée »²⁸³. Pensé pour un public relativement large, le document doit normalement être consultable dans toutes les mairies concernées par un risque majeur. Le contenu des DDRM est donc rédigé pour être le plus factuel et consensuel possible.

Enfin, la dernière obligation des services de l'Etat est de mettre à jour « les fiches d'information acquéreurs et locataires » (IAL), qui précisent pour chaque logement les phénomènes physiques auxquels il est potentiellement soumis²⁸⁴.

L'information préventive se retrouve complétée par des initiatives parallèles que peuvent financer ou développer en interne les services de l'Etat. La nécessité d'une information complémentaire découle généralement d'une enquête d'opinion menée auprès d'un public cible, mais peut aussi résulter d'une certaine appréhension qu'ont les gestionnaires des relations entre société et « risque » – souvent exprimé en termes de « perceptions ». Pour justifier ce type de démarches, les gestionnaires invoquent plusieurs registres de finalités : la sensibilisation de la population à des risques particuliers, la mise en scène d'un phénomène mal connu ou historiquement daté, la transmission d'une information plus « efficace », l'aide et l'accompagnement à la réalisation de certains documents, etc. La configuration donnée à l'information préventive *régalienn*e et le message qu'elle ambitionne de délivrer sont donc fonctions de ces mêmes objectifs, qui informent, à leur tour, des conceptions qu'ont les services de l'Etat des porteurs de projet.

Toutes ces missions s'axent autour d'une transmission régulière et répétées de l'information aux acteurs municipaux. Par la suite, il est réglementairement demandé aux maires de procéder à une information fréquente à propos des risques identifiés sur sa commune. Cette obligation repose sur l'idée relativement répandue auprès des gestionnaires selon laquelle la répétition d'un enseignement permettrait sa meilleure incorporation par le public ciblé.

²⁸³ Voir : MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Le Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM), Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/articles/le-dossier-departemental-sur-les-risques-majeurs-ddrm> [Consulté le 20/02/2020].

²⁸⁴ Effectué au moment de l'acte de vente, ce volet de l'information préventive est rendu obligatoire par la loi BACHELOT de 2003. Mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2006, ce dispositif possède une portée assurantielle, puisque sa non-communication par le vendeur, ou par le propriétaire en cas de location, entraîne une potentielle invalidation de l'acte immobilier. La mise à jour de ces documents est à la charge des services de l'Etat, qui intègrent progressivement les modifications liées à l'approbation d'un PPR.

Toutefois, sans remettre en cause la pertinence de cette idée reçue, le professeur en sciences de l'éducation Jean BERBAUM indique que « les expériences montrent que la répétition influence la mémorisation : le rappel, la reconnaissance sont d'autant meilleurs que le nombre de répétition est plus élevé. [...] On peut toutefois souligner que ce n'est pas la répétition en elle-même qui est utile. Ce qui compte, c'est le travail d'organisation de la tâche, c'est le travail d'analyse qui permet de rattacher les acquisitions nouvelles aux acquisitions antérieures, rendu possible par la répétition » (BERBAUM, 2005, p. 57). En cela, le succès de la répétition de l'information préventive dépend essentiellement des représentations des phénomènes physiques, collectives comme individuelles, que possède déjà le « public », ainsi que des différentes consignes qui ont pu préalablement être intégrées.

Dans ce chapitre, nous étudions successivement chacune des trois voies parallèles qu'emprunte l'information préventive *régalienne*.

2) Une voie d'information *régalienne continue* pour un risque consensuel

Longtemps pensée uniquement en termes d'affichage, puis progressivement complétée par des documents offrant une vision synthétique du problème, l'information préventive se fonde essentiellement sur une transmission unilatérale des connaissances.

A) Les nombreux outils de l'information préventive *régalienne*

La présomption selon laquelle les « riverains » apprennent au contact des dispositifs d'information s'avère relativement tenace auprès des gestionnaires. Cette relation descendante génère d'ailleurs des attentes particulières vis-à-vis des documents qui sont censés « insuffler » de la connaissance aux lecteurs. Or, la plupart de la production consiste en la mise à disposition de textes relativement génériques et descriptifs, dont la lecture attentive s'avère souvent compliquée soit par la situation dans laquelle elle s'opère (par exemple en réunion publique), soit par une lisibilité limitée du document (format, abondance de figurés, etc.).

Ce présupposé propre à la communication fait toutefois l'objet de vives interrogations de la part des services de l'Etat : si la plupart des documents traditionnels perdurent et constituent une part importante des tâches d'information préventive, des modèles de communication alternatifs sont progressivement introduits au sein des communes concernées²⁸⁵. C'est par exemple le cas dans le département de l'Ain, au sein duquel la DDT a

²⁸⁵ Une part importante de ces projets intègre une dimension participative : la mobilisation des acteurs destinataires est usuellement considérée comme une manière privilégiée de leur enseigner des connaissances spécifiques. Les recherches en psychologie semblent aller dans le même sens (BERBAUM, 2005 ; BROUGERE, 2011).

produit une exposition itinérante et partiellement interactive dans le but de sensibiliser le « grand public » à la prévention des risques. Nous en proposons une analyse plus aboutie dans la suite de ce chapitre. La mise en œuvre d'une information préventive *régalienn*e s'appuie, par ailleurs, sur divers instruments résumés dans les deux extraits suivants. Les agents y décrivent les conditions de production des documents, ainsi que les problèmes et limites qu'ils rencontrent dans l'application des différents dispositifs :

« Le PPR déclenche l'IAL et aussi l'obligation de prendre en compte le risque concerné dans les PCS et le DICRIM. Donc le PPR, c'est vraiment un outil intégrateur et le deal du PPR, c'est : "la carotte et le bâton". Concrètement le bâton : on réglemente ; mais la carotte : on ouvre le droit à des financements. [...] Après, typiquement, on intervient dans l'élaboration du DDRM, en sachant que le pilote, c'est le service de la préfecture. Sur l'information préventive, on peut financer certaines actions de l'Etat pour sensibiliser le public. Typiquement ça, sur le fleuve Rhône, ce qui est intéressant, c'est que dans le cadre du plan Rhône, il y a tout un tas d'actions qui ont été prévues. Notamment une action "culture du risque" pour sensibiliser les gens au risque inondation et il y a déjà des actions qui ont été engagées [...] »
[Agent de l'unité prévention des risques à la DDT du Rhône]

L. L. « On ne peut pas tout mettre d'un claquement de doigts, comme ça, sur Internet. La difficulté des plans qu'on met sur Internet, c'est que, quand on met des plans qui sont dessinés avec une précision au 1/25 000ème, même si on met toutes les précautions d'usage sur le site, les gens quand [les visiteurs] vont voir leur parcelle, ils vont zoomer, zoomer, zoomer... Et au final, on se retrouve dans les limites de l'épaisseur du trait. Donc, c'est pour ça qu'il y a certaines données qu'on ne se presse pas de mettre, parce que ça peut être compliqué. Ça peut induire en erreur, quoi ».

P. C. « Ça peut aussi ne pas être explicite ! On a des documents comme le plan des surfaces submersibles à l'amont de Lyon, qui date de 1972... **Il déplie une carte vieillie par le temps dont les tracés originaux sont complétés à la main** Quand on voit à quoi ça ressemble, on se doute bien que pour un maire, dire "mon brave monsieur, votre parcelle est dans la zone inondable, ou bien, elle ne l'est pas", [ça peut être problématique]. Il faut avoir une certaine accoutumance vis-à-vis du plan pour le faire. Entre guillemets, moi, ça fait dix ans que je suis là, j'arrive à reprendre à partir d'un plan cadastral et j'arrive à me localiser assez finement et dire "voilà, la parcelle, elle est dedans" ou "elle n'est pas dedans" à coup sûr. Mais, ça se joue parfois à 20 mètres près ». [...]

L. L. « Ensuite, on a une mission sur laquelle on va commencer à travailler, dans le cadre de l'information préventive, c'est d'aider les maires à réaliser l'information préventive obligatoire [...]. Donc là, c'est notre collègue du bureau d'à-côté qui va commencer à travailler sur la rédaction et la constitution d'une boîte à outils pour les maires. C'est une mission obligatoire pour les maires, mais l'Etat est identifié comme devant les aider [...]. [L'objectif de cette boîte à outils] serait de faire en sorte que les communes aient des outils pour comprendre quelles informations elles doivent à leurs administrés, parce que la rédaction de l'article L125-2 du code de l'environnement n'est pas si simple que ça... Donc bien leur expliquer qu'ils doivent informer la population sur les caractéristiques du risque auquel elle est exposée, sur ce que prévoit le plan de prévention des risques, sur les modalités d'alerte, sur la gestion de crise communale, etc. ».

[Agents du service prospective, urbanisme, risques à la DDT de l'Ain]

Au fil des entretiens, l'information préventive et les différentes tâches qui lui sont attenantes apparaissent comme des missions parmi tant d'autres pour les agents de la DDT. La charge importante de travail relatif à la politique de prévention des risques induit par conséquent une participation ponctuelle à cette activité, dans le cadre de réunions publiques, durant les procédures PPR, ou bien encore à d'autres occasions (communications particulières, demande

d'assistance d'une collectivité, etc.). En conséquence, l'organisation interne des services fait qu'aucun agent ne travaille à plein temps sur les questions relatives à l'information préventive. A l'inverse, les missions liées à la cartographie ou à l'évaluation des aléas se retrouvent généralement détenues par des agents de formation technique qui y travaillent à temps plein. A cela, il convient d'ajouter les diverses contraintes mentionnées dans la partie III (rotation des agents de la fonction publique, connaissance variable des thématiques et des « territoires », surcharge de certains services, etc.) qui altèrent la tenue des missions d'information par les services administratifs²⁸⁶.

Le traitement de l'information préventive est donc en concurrence avec les autres prérogatives des services de l'Etat, impliquant l'utilisation de divers artifices afin de rentabiliser au mieux les procédures de prévention des risques. Parmi ceux-ci, on trouve, par exemple, nombreux temps dédiés à l'information tout au long de l'élaboration des PPR. De même, en fin de procédure, la publication sur le site Internet des documents du PPR et leur transmission aux collectivités, répondent à la même finalité.

B) Le consensus préalable à l'information

Les agents des services de l'Etat ne communiquent toutefois que sur les grands principes de la prévention des risques et attendent la stabilisation *de ce qui fait risque* avant d'en initier une diffusion plus large. Ce choix permet d'éviter une compréhension des documents différente de celle qui fait officiellement consensus (car validée par le préfet). Ainsi, ils concèdent retenir différentes données qui ne peuvent être rendues publiques en l'état, soit en raison de leur ancienneté, soit parce que leur lecture par le grand public pourrait s'avérer erronée.

Cette idée transparait particulièrement dans le second extrait présenté précédemment, au sein duquel les agents se mettent fictivement en situation : ils expriment tous les deux le fait que certaines cartographies puissent être sujettes à de mauvaises interprétations de la part de non-initiés. L'un des agents insiste *en sus* sur son expérience, qui lui sert à comprendre les cartographies, malgré les potentielles difficultés de lecture inhérentes à ce support (imprécisions, documents peu maniables et non numérisés, données datées, etc.). Ce faisant, il prolonge, d'ailleurs, la posture dominante des services de l'Etat dans le cadre de l'information préventive²⁸⁷. Le mot d'ordre vis-à-vis de la diffusion de documents par les services de l'Etat

²⁸⁶ Cf. Encart n°2 p. 222.

²⁸⁷ Elle est aussi rappelée par l'agent de la DDT du Rhône qui évoque le rôle prescriptif du PPR (« le deal du PPR, c'est "la carotte et le bâton. [...] le bâton : on règlemente ; mais la carotte : on ouvre le droit à des financements »). L'utilisation du pronom impersonnel « on », combiné à l'expression d'une condition, suggèrent que l'agent dispose d'un rôle prépondérant dans la prise de décision, se plaçant en tant que dépositaire d'une autorité étatique.

semble alors être la prudence. Ceci implique que les données et tracés que ceux-ci détiennent soient les moins sujets à discussion. L'actualisation de certains documents s'avère, en cela, une condition *sine qua non* à leur communication, et *a fortiori* à leur utilisation²⁸⁸.

Il en va de même pour l'actualisation de l'IAL sur les sites Internet départementaux qui fait l'objet d'une attention particulière de la part des services de l'Etat. Ces derniers mettent progressivement à jour les fiches correspondantes à chaque commune, en fonction des données à leur disposition, des documents produits, et de la connaissance qu'ils considèrent avoir du « risque ». Néanmoins, un porter-à-connaissance ou une cartographie datée ne suffisent généralement pas pour qu'un phénomène physique soit indiqué au sein de l'IAL, la prescription d'un plan de prévention des risques étant le point de départ à la création de la fiche dédiée pour une commune²⁸⁹.

Dans les faits, « l'état des risques et pollutions » d'un bâtiment est constitué par la profession notariale : les notaires reportent les indications disponibles sur la fiche communale puis les complètent après lecture des cartographies PPR. Toutefois, dès les prémices du dispositif, de nombreux problèmes ont été soulevés par les praticiens, parmi lesquels la recension des « risques » incomplète et évolutive, une localisation exacte des biens parfois sujette à débat ou bien une procédure technique, contraignante et peu accessible (FERRIEUX PEYRIN-BIROULET, 2007)²⁹⁰. En outre, il peut exister un différentiel entre la prescription d'un PPR et son approbation, les contraintes associées à un bien pouvant évoluer.

²⁸⁸ Ceci explique, par exemple, certaines lacunes sur les sites Internet départementaux de l'Etat. Par exemple, la page Internet relative aux PPR approuvés sur la commune de Balan indiquait jusqu'au mois de janvier 2019, uniquement les informations du PPRT. Pour autant, les phénomènes d'inondation du Rhône et de la Serein sur la commune de Balan sont identifiés et cartographiés depuis les années 1970 et font l'objet d'un plan des surfaces submersibles. Or, la prescription d'un PPRI par le préfet en septembre 2018 et l'initialisation des procédures attenantes conduit à l'actualisation de la page spécifique à la commune, regroupant les informations relatives aux deux procédures.

²⁸⁹ L'IAL se structure au sein d'une notice, intitulée « état des risques et pollutions », annexée aux contrats de vente (ou de location) d'un bien immobilier, dont la réalisation incombe au vendeur. La fiche en question prend en compte plusieurs formes de phénomènes physiques mais exclu *a priori* ceux qui ne font pas l'œuvre d'une cartographie précise. Dans sa version actuelle, les principaux sont résumés dans le chapeau du document par la formule « aléas naturels, miniers ou technologiques, sismicité, potentiel radon et sols pollués », laissant de côté certains problèmes pourtant intégrés aux DDRM. Ceci s'explique principalement par le fait que l'IAL sert avant tout aux secteurs immobilier et assurantiel.

²⁹⁰ Concernant ce dernier point, la profession notariale met souvent en avant le fait que les services de l'Etat pourraient « donner les moyens au vendeur (ou bailleur) de fournir ces informations. Certes, on conseillera le plus souvent le vendeur d'aller requérir un professionnel agréé pour aller établir et compléter l'état des risques naturels et technologiques en ses lieu et place. Mais il hésitera le plus souvent à devoir payer encore le coût de l'établissement d'un document qu'il estimera pouvoir remplir tout seul, et ce, surtout si les informations résultant dudit document amènent à conclure que son bien est quasiment invendable (ou impossible à louer) » (FERRIEUX PEYRIN-BIROULET, 2007, p. 7).

La couverture de l'information préventive sur un département dépend donc d'une multitude de facteurs qui peuvent conduire à sa temporisation, puis à sa diffusion uniquement lors de la stabilisation de *ce qui fait risque*. Pour les services de l'Etat, il s'agit néanmoins d'un moyen théorique de responsabiliser les participants d'une transaction immobilière, ou les résidents d'une collectivité donnée à la politique de prévention des risques.

C) Des présupposés qui cadrent l'information régaliennne

Ces éléments de constat conduisent à déconstruire deux préjugés qu'adoptent une partie importante des gestionnaires aussi bien poste au sein des services de l'Etat, qu'auprès de l'administration des collectivités. Le rapport des *populations* aux risques est généralement conçu par le truchement d'une dichotomie structurante « techniciens/riverains », qui offre aux premiers un statut symboliquement dominant de connaisseurs – aptes à comprendre les phénomènes physiques et leurs effets – et qui rejette les seconds à des positions défavorables de non-initiés, voire de profanes (DECROP, 2004 ; 2014). Cette préconception va généralement de pair avec le fait de considérer la « population » de manière uniforme. A ce titre, dans les propos des gestionnaires, les termes « riverains », « gens », « population », ou « public » fonctionnent comme des synonymes et servent à désigner une quantité importante d'individus, la plupart du temps non-quantifiable. La conséquence de cette caractérisation lacunaire des « riverains » est la production d'une information préventive réfléchie pour tout-un-chacun, et par conséquent, pour aucun public en particulier.

Dit autrement, l'information préventive est prodiguée indépendamment des représentations et des acquis théoriques dont disposent antérieurement les interlocuteurs. Or, comme l'évoquent Thierry COANUS, Emmanuel MARTINAIS et François DUCHENE (1999) les représentations que possèdent les riverains des phénomènes physiques dépendent de leurs histoires personnelles, de leurs trajectoires résidentielles et sociales, ainsi que par l'intermédiaire d'une multitude d'autres critères (formation professionnelle, sensibilité environnementale, enjeux résidentiels ou économiques spécifiques, compréhension physique du phénomène potentiel, etc.). Une telle position semble contradictoire avec les présupposés de la « culture du risque », pourtant au cœur de la démarche d'information préventive.

Par ailleurs, une portion importante des missions relatives à l'information *régaliennne* paraît s'effectuer *via* les sites Internet départementaux, sur lesquels sont intégrés les PPR et leurs annexes ainsi que les fiches communales relatives à l'IAL. Les pages dédiées se retrouvent utilisées comme des vitrines par les services de l'Etat qui assurent de cette manière une

promotion large de la politique de prévention des risques. La mise en ligne des cartographies, de documents et de l'ensemble des règlements servant à caractériser *ce qui fait risque* ont alors principalement vocation à rendre accessibles ces éléments aux visiteurs.

Une telle communication ne vise donc pas à « faire apprendre » ou à développer une quelconque connaissance de *ce qui fait risque* mais plutôt à rendre accessible l'information, de manière stable – car assez peu sujet à des changements – et pérenne – car relativement durable. Ainsi, nous proposons de qualifier cette première modalité de transmission « d'information *régalienn*e continue » (fig. 31) afin de traduire son caractère permanent, dans la mesure où elle reste tout le temps accessible et qu'elle ne nécessite que des interventions ponctuelles des services de l'Etat à son origine. En cela, les pages web deviennent des outils théoriquement propices au développement de l'information préventive, mais dont la manipulation par les riverains concernés reste possible à tout instant (bien que non-garantie).

Plutôt que de prendre la forme d'une instruction directive et active, conférant aux destinataires les connaissances clés-en-main, comme le suggère généralement l'appellation « culture du risque », cette première voie d'information ressemble davantage à une interface où sont rassemblés les documents validés et produits par les services préfectoraux. Ils affichent donc une version déjà stabilisée de l'ensemble des discussions autour de *ce qui fait risque*, souvent sous la forme de cartographies, par essence performatives, ou bien celle de documents notariaux disposant d'une portée légale. Le choix de communiquer un produit déjà arrêté se justifie, en partie, par la volonté de rendre opérationnelle et routinière la manipulation de *ce qui fait risque* : les utilisateurs n'ont alors accès qu'à une version unique, officielle et consensuelle, de l'accord, renforçant, par la même occasion, le caractère supposément *objectif* de ce dernier.

L'information préventive se configure donc en tant que voie d'information continue, configurée autour de trois présupposés : l'apprentissage par la répétition, l'homogénéité supposée du public ciblé et la négation des particularités de celui-ci. Ces opinions préconçues sont, dans la plupart des cas, imposées par la position avantageuse des acteurs gestionnaires par rapport à « la population » et par le rôle d'enseignant qu'adoptent *de facto* les services de l'Etat.

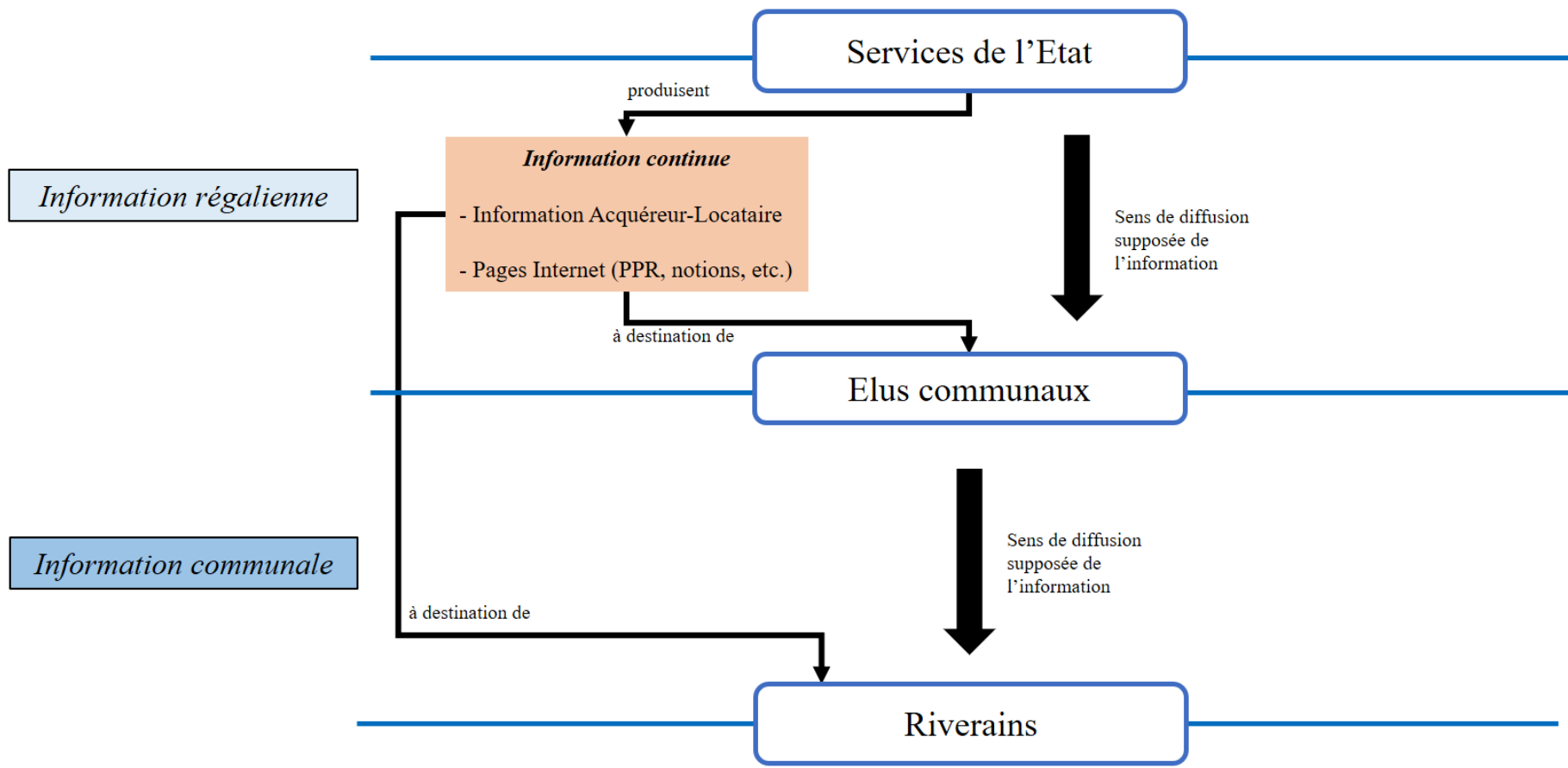


Figure 31 – L'information régaliennne continue : la mise à disposition de documents au « grand public » pour œuvrer à une définition consensuelle et pérenne de ce qui fait risque.

3) Une voie d'information régaliennne directive et aléa-centrée

A ce canal de diffusion continu, s'ajoute une deuxième manière de procéder à l'information préventive, plus ponctuelle et impliquant une participation active des destinataires. Elle correspond, par exemple, à des méthodes participatives animées par les services de l'Etat ou bien à la diffusion de documents particulièrement denses au travers desquels il est demandé aux lecteurs de s'approprier et d'œuvrer, à leur tour, à la communication des principes de la prévention des risques. Ces moments d'information, dont nous proposons une analyse ici, sont souvent dévolus à la diffusion de notions et de documents à un large public.

A) Une présentation objectivante

Une première modalité passe par l'organisation de temps d'échanges, par exemple, à l'occasion des réunions publiques lors desquelles sont présentées les plans de prévention des risques. Si les sujets évoqués peuvent varier fortement d'une collectivité à l'autre, les agents étatiques cherchent, de manière générale, à familiariser leurs interlocuteurs à certains points de la politique de prévention des risques : explication des règles PPR, introduction des notions, présentation des procédures et du règlement sur l'urbanisme, etc. L'étude d'un extrait de réunion publique renseigne sur le contenu qui y est partagé, ainsi que sur les mécanismes d'objectivation sous-jacents :

« Donc je commence par quelques rappels très généraux, pour qu'on parle bien le même langage qui, des fois, est un peu technique. Quand on parle d'un risque, on parle de deux choses : d'abord, on parle d'un aléa. Un aléa, c'est quoi ? Pour un aléa naturel, c'est le phénomène naturel de débordement du cours d'eau, par exemple : la rivière qui déborde, c'est un aléa. En partie montagnaise, le bloc rocheux qui se détache d'une falaise et qui tombe, c'est un aléa aussi.

Et quand on parle de risque, on parle aussi d'enjeux, c'est-à-dire tout ce qui va être lié à la présence humaine. Ça va être tout simplement, les zones urbanisées, les centres-villes, les lotissements, les zones d'activités, tout ce qui va servir aux services publics en général comme les stations d'épuration. Ça va être potentiellement des accès, parce que si des accès se retrouvent coupés et qu'il y a besoin d'évacuer un secteur, ou autre chose, ça peut être problématique. En revanche, des zones naturelles ou agricoles, au regard de la prévention des risques, on ne va pas considérer ça comme en enjeu pour la prévention des risques.

Et quand on a un risque, c'est qu'on a à la fois un aléa et un enjeu, c'est-à-dire qu'on a l'aléa, le débordement du cours d'eau dans la zone... Alors, vous ne voyez peut-être pas très bien, mais, ici, vous avez une zone urbanisée. Si elle est inondée, effectivement, on a l'aléa et l'enjeu, donc on a un risque. Si vous avez une rivière ou un fleuve qui déborde dans une zone naturelle ou agricole, on ne va pas considérer ça comme un risque. Par contre, ça va être quelque chose de très utile, parce que ça va stocker l'eau et ça va éviter à l'aval d'inonder d'autres zones urbanisées et c'est ce qu'on appelle des champs d'expansion des crues.

Donc le risque, on le définit comment ? On le définit par l'aléa naturel, sa nature, etc. Aujourd'hui, on va parler des aléas du Rhône, mais vous avez aussi le ruissellement urbain, vous avez des glissements de terrain, les chutes de blocs, les tempêtes, tous les phénomènes naturels. On le caractérise par son intensité,

alors pour une inondation, ça va être la hauteur d'eau qu'on peut atteindre : si on est sur 20 centimètres d'eau ou sur un mètre cinquante, ce n'est pas la même chose.

La vitesse d'écoulement est aussi très importante, parce que si on a une vitesse d'écoulement forte, même dans cinquante centimètres d'eau, on peut être emporté. Est-ce qu'on est sur des phénomènes rapides ? C'est-à-dire qu'à peine il commence à pleuvoir, les cours d'eau réagissent. Et puis, on va parler aussi de ce qu'on appelle l'occurrence. Alors l'occurrence, c'est, vous avez peut-être déjà entendu parler de crue centennale ? Une crue d'occurrence centennale, ce n'est pas une crue qui a lieu tous les cent ans, ce n'est pas la plus forte crue du siècle, c'est une crue qui a une chance sur 100, ou une probabilité d'un sur cent d'arriver chaque année. On est vraiment sur une approche statistique et pas sur une approche historique. Une crue décennale, c'est une crue qui a une chance sur dix d'arriver chaque année, donc on est vraiment sur le calcul de probabilité.

On va caractériser aussi le risque par la vulnérabilité des enjeux. Parce que déjà : quelles sont les personnes qui occupent le secteur ? Est-ce que ce sont des personnes qui sont difficiles à évacuer ? Des personnes dépendantes ou les enfants en bas âge ? Et on va aussi regarder la vulnérabilité des biens, c'est-à-dire des constructions par exemple : est-ce qu'on est sur du plain-pied qui n'est pas forcément adapté en zone inondable ou est-ce qu'au contraire, ce sont plutôt des maisons, pour lesquelles dès la construction, le risque avait été pris en compte ?

Donc, au niveau du département, on voit sur cette carte-là, désolé, ce n'est pas très lisible, mais ce sont les communes qui sont concernées par le risque d'inondation. Vous les voyez à peu près pour une bonne moitié : en violet, ce sont les risques de crue lente ou plutôt lente et en orange, ce sont les crues rapides. Sur Balan, on est concerné par les crues du Rhône qui est un cours d'eau plutôt lent. La montée ne se fait pas très brutalement comme on peut avoir pour des phénomènes de crue torrentielle.

Alors, qu'est-ce qu'on peut faire justement face à ces risques naturels ? Je vais vous passer une petite vidéo de trois minutes qui présente les principes de manière très générale, ce n'est pas forcément applicable sur le Rhône à Balan mais ça peut donner des principes qui peuvent être mis en œuvre en matière de prévention des risques. Si la vidéo veut bien se lancer... **Il lance une vidéo**

[Responsable du service aménagement urbanisme et risque de la DDT 01 à l'occasion d'une réunion publique d'information PPRI sur la commune de Balan – 23/05/2018]

Ce long extrait introduit une réunion publique d'information lors de laquelle trois agents de la DDT de l'Ain présentent la procédure relative à l'élaboration du plan de prévention des risques. Ils délivrent à l'audience les grands principes de la prévention des risques, et insistent, plus particulièrement sur les notions qui seront mobilisées tout au long du processus. Dès l'amorce, le responsable du service affirme bien le caractère pédagogique de la démarche en plaçant sa présentation sous l'égide d'un enseignement magistral, dont l'ambition est que tout le monde « parle bien le même langage ». Dans cette proposition initiale, il est alors possible de retrouver la posture dominante régaliennne qui fixe un cadre aux réflexions et à ce qui devient dicible et recevable, et ce qui ne l'est plus. Aussi, la structure générale de l'extrait montre de nombreuses répétitions de termes clés²⁹¹, mais aussi de certaines idées ou définitions. L'agent indique d'office le statut de « rappels très généraux » de cette présentation, suggérant simultanément que l'audience est déjà au fait des éléments qu'il est sur le point de communiquer et que le contenu est accessible et commun²⁹². En cela, il reproduit un modèle d'enseignement

²⁹¹ Les mots aléa et enjeux sont par exemple prononcés respectivement dix et cinq fois en moins de trois minutes.

²⁹² Cette impression est d'ailleurs renforcée par l'utilisation du superlatif « très » qui suggère le degré élevé de généralité de ses propos.

favorisant la mémorisation des destinataires, sans toutefois s'assurer de l'acquisition préalable des savoirs associés, qui conditionne pourtant leur apprentissage.

Par ailleurs, l'exposé apparaît séquencé, chacune des étapes de sa réflexion amenant son lot de nouvelles interrogations et faisant appel à de nouvelles conventions. Ce faisant, l'agent reflète le travail itératif auquel correspond l'élaboration du PPR, mais ancre aussi la réunion dans une procédure réglementaire plus large, et déjà éprouvée. Le caractère obligatoire de la réunion est alors dissimulé par la volonté exprimée par l'agent de s'accorder sur les éléments de langage utilisés.

Plus en détail, l'agent de la DDT restitue le cadre de la prévention des risques à travers l'explication successive des deux dimensions constitutives de la notion de risque, considérée selon une posture *naturaliste*. Malgré son but initial de créer une convention utilisable par l'ensemble des participants et d'éviter de potentiels malentendus, il utilise un langage à dominante technique, sans en détailler véritablement le contenu. De plus, il est amené à développer certains principes et idées, qui sans être essentielles à la compréhension de l'exercice d'élaboration des PPR, apportent des compléments (notions d'occurrence, champs d'expansion des crues, etc.). Ce faisant, il renforce le capital technique nécessaire pour suivre sa présentation, dans la mesure où il ajoute un niveau de complexité sur des termes qui recouvrent déjà des principes difficiles à appréhender.

Pour autant, l'agent oscille entre des explications théoriques et la mise en avant d'exemples – le plus souvent fictifs (« débordement d'eau », « bloc montagneux qui se détache d'une falaise », etc.), mais pouvant aussi illustrer des situations locales – donnant corps à ses propos : ceci favorise alors des définitions par association d'idées pour faire comprendre les principes de la prévention des risques et ce que recouvrent véritablement les termes utilisés. L'aspect visuel occupe, par ailleurs, une part importante de la présentation qui s'appuie sur un diaporama projeté en réunion. Ainsi, l'agent de la DDT pointe à ses interlocuteurs certaines diapositives, les invite à regarder et constater telle ou telle chose sur l'écran, reconnaît les difficultés de lisibilités encourues par une partie de l'audience, propose un extrait vidéo, etc. Ce faisant, il renforce le caractère démonstratif de la démarche : le public n'a pas directement accès à une acception précise des notions utilisées, mais plutôt à leur illustration par analogie, et donc à leur signification dans des contextes particuliers et déterminés. L'exercice de montée en généralité nécessaire pour véritablement comprendre les notions est alors laissé de l'ordre de l'implicite.

L'utilisation régulière d'une forme de futur proche (« on va », « ça va être », etc.) et le ton de l'agent contribuent à insérer la réunion dans une procédure plus large, pour laquelle une partie des travaux sont à venir, justifiant, d'ailleurs, l'information et l'association des spectateurs. Or, dans ce cas précis, il apparaît que la plupart des documents ont déjà été en partie réalisés, le maire et ses élus ayant été sollicités longtemps auparavant sur ces sujets²⁹³. De même, l'utilisation du pronom personnel indéterminé « on » trouble davantage les intentions derrière cette réunion, puisqu'il permet à la fois d'affirmer le fait que la démarche est collaborative – « on » peut désigner les agents de la DDT et les autres participants à la démarche – et qu'elle est commune, indépendante du contexte et du lieu – « on » revêt alors une valeur d'habitude. Il permet en cela de faire référence simultanément à une convention explicite entre les acteurs présents et à une façon de déterminer les notions abordées au-delà de l'exercice en cours.

L'introduction de la procédure d'élaboration des PPR revêt plusieurs finalités : l'objectif annoncé n'est pas seulement de présenter les tenants et aboutissants de la prévention des risques, mais aussi d'apporter des éléments de compréhension et d'ancrer auprès des participants certaines représentations et notions *via* leurs répétitions. Ces conceptions apparaissent indiscutables puisqu'elles font l'objet de conventions explicites posées d'office par les intervenants et par des illustrations *ex situ* forçant leur appropriation via des analogies. L'ensemble constitue donc une modalité d'information commune et déjà éprouvée, constituée autour des causes et des conséquences de la manifestation d'un phénomène physique potentiel. En cela, cette présentation œuvre à l'objectivation des notions permettant de caractériser ce qui fait risque tel qu'elles sont considérées par les services de l'Etat.

La multiplication de ce genre de réunions et leur caractère plus ou moins habituel permet de généraliser l'analyse de cette modalité de communication à l'information préventive *régalienn*e. L'objectivation de *ce qui fait risque* passe donc par une série de procédés, plus ou moins marqués visant une simplification et une généralisation de définitions opérationnelles. Ces éléments mis en évidence, il convient de mieux caractériser cette diffusion : comment les destinataires sont-ils appréhendés et quel en est le contenu ?

B) Des préconçus qui alimentent la façon de penser l'information

Les réunions publiques bénéficient d'une publicité relativement large (voie de presse, affichage en mairie, site internet) recherchant la participation du plus grand nombre

²⁹³ Cette réunion publique prend place après la 1^{ère} phase de mobilisation (Cf. chapitre 6).

d'administrés. Elles sont donc organisées en fin de journée, ou bien en période de vacances scolaires afin d'assurer la disponibilité des riverains. Or, dans les faits, assez peu de personnes s'y déplacent, ce que les agents des services de l'Etat interprètent, par défaut, comme un désintérêt manifeste de la politique de prévention des risques. De tels constats sont basés sur une appréhension statistique de l'audience (part de la population s'étant déplacée, typologie par sexe et par âge, etc.), motivant les services de l'Etat à mieux comprendre leurs interlocuteurs.

Votre avis sur les risques naturels

Avant cette réunion, aviez-vous déjà entendu parler du PPRi ?

- oui non je ne me souviens pas

Quel est votre avis sur les risques naturels dans votre commune ? (plusieurs réponses possibles)

- cela pose de graves problèmes
 c'est une question sérieuse, des solutions doivent être trouvées
 on n'y peut pas grand-chose
 avec les mesures prises ou à prendre, les risques sont maîtrisés
 on a trop tendance à dramatiser : cela ne pose pas de problème particulier
 à ma connaissance, je ne suis pas concerné

Les risques naturels ont tendance ces dernières années

- à s'aggraver à rester stables à s'amenuiser je ne sais pas

Là où vous résidez / où vous êtes implanté, vous vous sentez en sécurité par rapport aux risques naturels

- tout à fait d'accord plutôt d'accord plutôt pas d'accord pas du tout d'accord

Suite du questionnaire au verso

Vous pensez que le PPRi ... (plusieurs réponses possibles)

- va améliorer la sécurité des habitants
 va réduire l'ampleur des phénomènes naturels
 ne va rien changer
 va m'obliger à des travaux coûteux, ou à déménager
 je ne sais pas, j'ai du mal à comprendre
 autre (précisez) :

Pour vous, que faut-il améliorer en matière de risques majeurs ? (plusieurs réponses possibles)

- réduire les débits des cours d'eau, créer des barrages, construire des protections
 informer les riverains, les populations
 améliorer les dispositifs d'alerte
 protéger les constructions au plus près par des aménagements : digues, autres (précisez)
 autre (précisez) :

Figure 32 – Extrait du questionnaire distribué par les agents de la DDT de l'Ain lors de chaque réunions publique d'informations concernant les PPRN.

Une version complète du questionnaire est disponible dans l'ANNEXE XXIII.

Pour le département de l'Ain, ceci a, par exemple, conduit le service responsable à envisager un questionnaire à choix multiples, distribué au début de chaque réunion publique de PPR et à remettre en fin de séance. Ce formulaire permet, ainsi, de recueillir l'avis des spectateurs et d'interroger leurs représentations de la politique de prévention des risques. Les échanges sont théoriquement bilatéraux : d'un côté, la politique de prévention des risques est introduite aux spectateurs, de l'autre, les services de l'Etat améliorent leur communication et produisent une donnée servant à ajuster leurs propos.

Or, les questions qui composent le formulaire sont, dans l'ensemble, fermées et ne permettent aux enquêtés que de se prononcer sur leur compréhension des éléments exposés durant la réunion à laquelle ils viennent d'assister. En cela, il ne permet pas d'enregistrer leur « avis sur les risques naturels » – c'est-à-dire leur opinion –, comme le suggère le titre, mais capturent, à la place, la façon dont les éléments présentés par les services de l'Etat ont été considérés et compris. En cela, les propositions de réponses sont orientées pour correspondre au cadre décrit en séance. Ceci est particulièrement visible dans les choix relatifs à la dernière question de la figure 32 : les éléments mentionnés correspondent parfaitement aux enjeux de la politique de prévention des risques, présentés dans l'ordre chronologique de leur mise en application par les services de l'Etat (réduction opérationnelle des aléas à la source, information, gestion préventive, mise en application via l'aménagement). Ces missions, dont est en charge le service départemental, deviennent alors des orientations auxquelles il est demandé aux administrés de souscrire.

Par ailleurs, les réponses s'avèrent rédigées avec une idée préconçue du « public ». En particulier, pour la deuxième question, (« quel est votre avis sur les risques naturels dans votre commune ? ») les réponses font chacune appel à l'un des archétypes de riverains communément identifiés par les gestionnaires : on retrouve respectivement, la réponse que donnerait un acteur « informé », un acteur « concerné mais attentiste », un acteur « fataliste », un acteur qui considère que les « risques peuvent être maîtrisés », d'un acteur « inconséquent » et d'un acteur « désintéressé par la thématique ». Précisons qu'aucune autre possibilité n'est offerte au contributeur pour qu'il clarifie une appréciation différente et personnelle. Ainsi, comme le montrent DUCHENE et MOREL JOUNEL (2004), les acteurs gestionnaires assimilent *de facto* le « public » à des positions archétypales lorsqu'il s'agit de qualifier leur relation avec *ce qui fait risque*.

Enfin, il est possible de constater dans la formulation générale des questions, ainsi que dans les propositions de réponse plusieurs imprécisions sur les notions ou définitions propres à

la prévention des risques. Plus spécifiquement, l'une d'elle s'avère assez commune auprès des services de l'Etat et a déjà été mise en évidence à plusieurs reprises dans cette thèse : au sein du questionnaire, il existe une confusion entre le « risque » et le phénomène physique associé, particulièrement visible dans les réponses à la troisième question. En effet, selon une appréhension *naturaliste*, la gravité et l'occurrence que vise à caractériser la question sont plutôt relatives à la dimension « aléa », et non directement au « risque ». De même, certaines tournures semblent erronées, comme par exemple celle de la deuxième question (« quel est votre avis sur les risques naturels *dans votre commune* ? ») qui a tendance à objectiver l'existence d'un risque sur une commune, et de ne pas le considérer comme le produit d'une projection cartographique produits de multiples échanges²⁹⁴.

De tels sondages ont alors un effet double sur la diffusion de l'information préventive. Tout d'abord, ils participent à l'objectivation du cadre général de la prévention des risques selon une posture *naturaliste* et aléa-centrée. En cela, ce type de questionnaire permet à la fois de valider les conventions introduites en séance et d'en constater la portée sur un échantillon (réduit) de riverains. Ensuite, les résultats servent à documenter quantitativement une certaine représentation de l'incompréhension de la politique de prévention des risques par les riverains et donnent donc davantage de crédit aux archétypes dressés. Après traitement des fiches, les services de l'Etat sont alors aptes à proposer un profil type pour l'auditeur et, par conséquent, ils peuvent aménager leur présentation en fonction et appuyer sur des points stratégiquement identifiés. Par la suite, les données produites de cette manière pourront être réutilisées lors de futures études pour valider la nécessité d'une information préventive.

Cette manière d'œuvrer à l'information préventive s'articule donc autour de la transmission d'un savoir, par à-coups, à l'occasion de rencontres ponctuelles, mais prévues réglementairement dans le cadre de l'élaboration des PPR. A cette perspective supposément didactique s'ajoutent divers documents de synthèse qui récapitulent les principes de la prévention des risques et visent simultanément leur diffusion la plus large possible. Parmi ceux-ci figure le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), dont la production incombe aux services préfectoraux, en collaboration avec la DDT. Un tel document vise à renseigner les modalités selon lesquelles est pensée l'information, puis la façon dont elle est transmise aux collectivités.

²⁹⁴ Le remplacement de la préposition « dans », par « sur » semble, ici, plus adapté.

C) L'aléa au centre de la communication

Le DDRM est envoyé à toutes les municipalités du département dans le but de présenter, le plus exhaustivement possible, les phénomènes physiques susceptibles de s'y manifester. En conséquence, il réunit à la fois des éléments cartographiques, des descriptifs de chacun des phénomènes physiques potentiels – considérés de manière très large –, les consignes à suivre par les particuliers en cas de manifestation, la liste des communes concernées, ainsi que les différents évènements et accidents survenus historiquement dans le département. Il prodigue, en outre, plusieurs ressources servant aussi bien à la connaissance des phénomènes (sites Internet, documents à consulter, cartographies existantes, études réalisées, etc.), qu'à leur prévention (numéros d'urgences, documentations, etc.). Les services préfectoraux recommandent d'ailleurs aux maires de tenir le DDRM à disposition de leurs administrés et de le réemployer pour élaborer le DICRIM.

Le DDRM condense donc une quantité importante de documents, dont la plupart fait l'objet d'une approbation par le préfet de département²⁹⁵. Sa structure générale est pensée pour être intelligible et facile à manipuler, justifiant sa partition en plusieurs sections, chacune relative à une typologie de risques : en fonction des départements, certaines catégories sont interverties, ou, à l'inverse, regroupées au sein d'une même section²⁹⁶. Cette différenciation dépend essentiellement des particularités départementales mais elle traduit, dans les faits, un arbitrage local, qui recouvre une portée pratique, dans la mesure où elle dépend de l'organisation de la préfecture et des services de secours. Pour autant, d'un département à l'autre, les indications et le contenu du DDRM varient relativement peu. Pour chaque catégorie, deux parties se succèdent : une première à l'intérieur de laquelle sont abordés les aspects

²⁹⁵ Sur le portail Internet *Géorisques*, une liste non-complète des documents susceptibles d'être utilisés est proposée : « les différents plans et études décidés par l'Etat et ses services déconcentrés, les décrets sur le zonage sismique de la France et les communes soumises à risque volcanique, les plans de prévention des risques naturels et technologiques, les plans particuliers d'intervention, les plans de secours spécialisés, les arrêtés préfectoraux concernés (risque feu de forêt ou risque particulier), les atlas des zones inondables, les cartes de localisation des phénomènes avalancheux, les divers inventaires menés par les établissements publics compétents (BRGM), des mesures de prévention existantes (annonce de crue), des connaissances locales (mémoire du risque) ». Voir : MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Le Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM), Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/articles/le-dossier-departemental-sur-les-risques-majeurs-ddrm> [Consulté le 19/02/20].

²⁹⁶ Pour le département de l'Ain, par exemple, les phénomènes sont répartis en trois classes : « risque naturels », « risques technologiques » et « risques susceptibles d'affecter la totalité du département » – cette dernière catégorie intégrant des phénomènes dits « climatiques » (vague de froid, vague de chaleur, tempête, chute de neige abondante), les éventuels problèmes sanitaires (épizootie aviaire), ainsi que le « risque lié à la pollution atmosphérique ». A l'inverse pour le département du Rhône, chaque phénomène dispose d'un chapitre dédié, sans que ne lui soit associé une quelconque catégorie supérieure. Certains types de « risques » ne sont répertoriés que dans le département du Rhône, comme le « risque minier », le « risques de retrait-gonflement des argiles », ou encore le « risque lié au terrorisme ».

définitionnels du phénomène, et une seconde dont l'objectif est de décrire les événements historiques et d'indiquer les secteurs potentiellement concernés par le risque en question. A cela s'ajoute l'utilisation de pictogrammes normalisés, inspirés du code de la route²⁹⁷, dont l'utilisation est pensée pour faciliter l'identification des phénomènes physiques. L'ensemble de ces éléments constituent donc un support d'information *régalienn*e qui combine à la fois des éléments généraux propres à la politique de prévention des risques nationale, et des éléments d'application locale.

A ce titre, le document arbore, à l'intérieur de chaque section, une recension supposément exhaustive et actuelle des communes concernées par ledit phénomène. Le tableau 6 propose une extraction du document de synthèse pour le département de l'Ain : pour toutes les communes du nord-est l'agglomération lyonnaise, les catégories de risques associées sont rassemblées dans une matrice à multiples entrées, concaténées sous la forme d'une liste. Ce mode de représentation, synthétique et très descriptif, renforce le caractère indiscutable de l'existence d'un risque et du besoin de procéder à une démarche d'information localement.

Par ailleurs, une cartographie (fig. 33) synthétise l'avancée des démarches d'élaboration des PPR dans le département. Cette vision d'ensemble, à l'échelle d'un département, conduit les agents de la DDT à délimiter des « bassins de risques » sur le département de l'Ain, c'est-à-dire des espaces géographiques disposant de caractéristiques similaires et nécessitant donc une gestion adaptée des risques. A l'intérieur de ces « bassins », le DDRM signale que « le DICRIM constitue le principal outil de l'information préventive sur les risques existants sur les communes²⁹⁸ », signifiant ainsi le lien entre l'information *régalienn*e et l'information *communale* comme elle doit être mise en œuvre localement.

²⁹⁷ La genèse de ces pictogrammes est racontée par un agent de la DGPR : « Les aléas, on les a donnés sous forme de pictogrammes. On ne voulait pas les écrire. Parce que dans le code de la route, il y a déjà des pictogrammes pour dire : “route inondable”, “feux de forêt”, “chute de blocs”, “tempête”, “avalanche”, enfin “neige”. [...] Mais au lieu de faire des pictogrammes pour les conduites à tenir, on va plutôt étirer les conduites à tenir, mais on ne va pas en dire beaucoup parce que les gens ne mémoriseront jamais tout ça ».

²⁹⁸ Au nombre de quatre, ces secteurs « sont particulièrement exposés aux risques, du fait, notamment de leur développement rapide. Il s'agit : de l'agglomération de Bourg-en-Bresse, du secteur de Pays de Gex, dans l'aire d'influence de Genève, du Val de Saône avec le développement d'importantes communes autour de Mâcon [...], de la côtière du Rhône. PREFECTURE DE L'AIN, 2016, *Dossier départemental des risques majeurs de l'Ain*, p. 108.

Commune	Inondations		Mouvements de terrain		Risque avalanche	Zonage sismique	Risque nucléaire	Risque industriel			Risque transport de matière dangereuses	Risque rupture de barrage	Info. préventive	
	Ct : crue torrentielle Ip : inondation de plaine	PPRN	Mvt : Mouvement de terrain C : chutes de blocs	PPRN			PPI : ou installation nucléaire de base	Etablissement Seveso : Haut : H Bas : B Gaz : G	PPRT	Autre risque industriel		PPI	IAL	DICRIM obligatoire
Balan	Ip	X	-	-	-	3	-	H, B	X	-	X	Coiselet, Vouglans	X	X
Beynost	Ip, Ct	X	Mvt	X	-	2	-	-	-	-	X	Coiselet, Vouglans	X	X
Blyes	Ip	X	-	-	-	3	Bugey	Impacté (H), B	X	1	X	Allement, Coiselet, Vouglans	X	X
La Boisse	Ip, Ct	X	Mvt	X	-	3	-	-	-	-	X	Vouglans	X	X
Dagneux	Ip, Ct	X	Mvt	X	-	3	Ionisos	B	-	-	X	Vouglans	X	X
Loyettes	Ip	X	-	-	-	3	Bugey	-	-	-	-	Vouglans	X	X
Miribel	Ip, Ct	X	Mvt	X	-	2	-	B	-	-	X	Coiselet, Vouglans	X	X
Montluel	Ip, Ct	X	Mvt	X	-	2	-	-	-	-	X		X	X
Neyron	Ip	X	Mvt	X	-	2	-	-	-	-	X	Coiselet, Vouglans	X	X
Niévroz	Ip	X	-	-	-	3	-	-	-	-	X	Coiselet, Vouglans	X	X
Saint-Jean-de-Niost	Ip	X	-	-	-		Bugey	-	-	-	X	Allement, Coiselet, Vouglans	X	X
St-Maurice-de-Beynost	Ip, Ct	X	Mvt	X	-	2	-	-	-	1	X	Coiselet, Vouglans	X	X
St-Maurice-de-Gourdans	Ip	X	-	-	-	3	Bugey	-	-	-	X	Allement, Coiselet, Vouglans	X	X
Saint-Vulbas	Ip	X	-	-	-	3	Bugey	H, B	X	4	-	Allement, Coiselet, Vouglans	X	X
Thil	Ip	X	-	-	-	2	-	-	-	-	X	Coiselet, Vouglans	X	X

Tableau 6 – Extrait du « tableau des risques par communes ». Le tableau ne comprend que les communes de l'Ain présentes sur notre terrain d'étude.

Une version complète du document est disponible dans le DDRM du département de l'Ain. Le mode de représentation utilisé renforce le caractère aléa-centré de la démarche d'information, dans la mesure où les principales entrées de ce tableau sont les catégories de risques du DDRM. Sur les communes identifiées, l'information préventive est obligatoire.

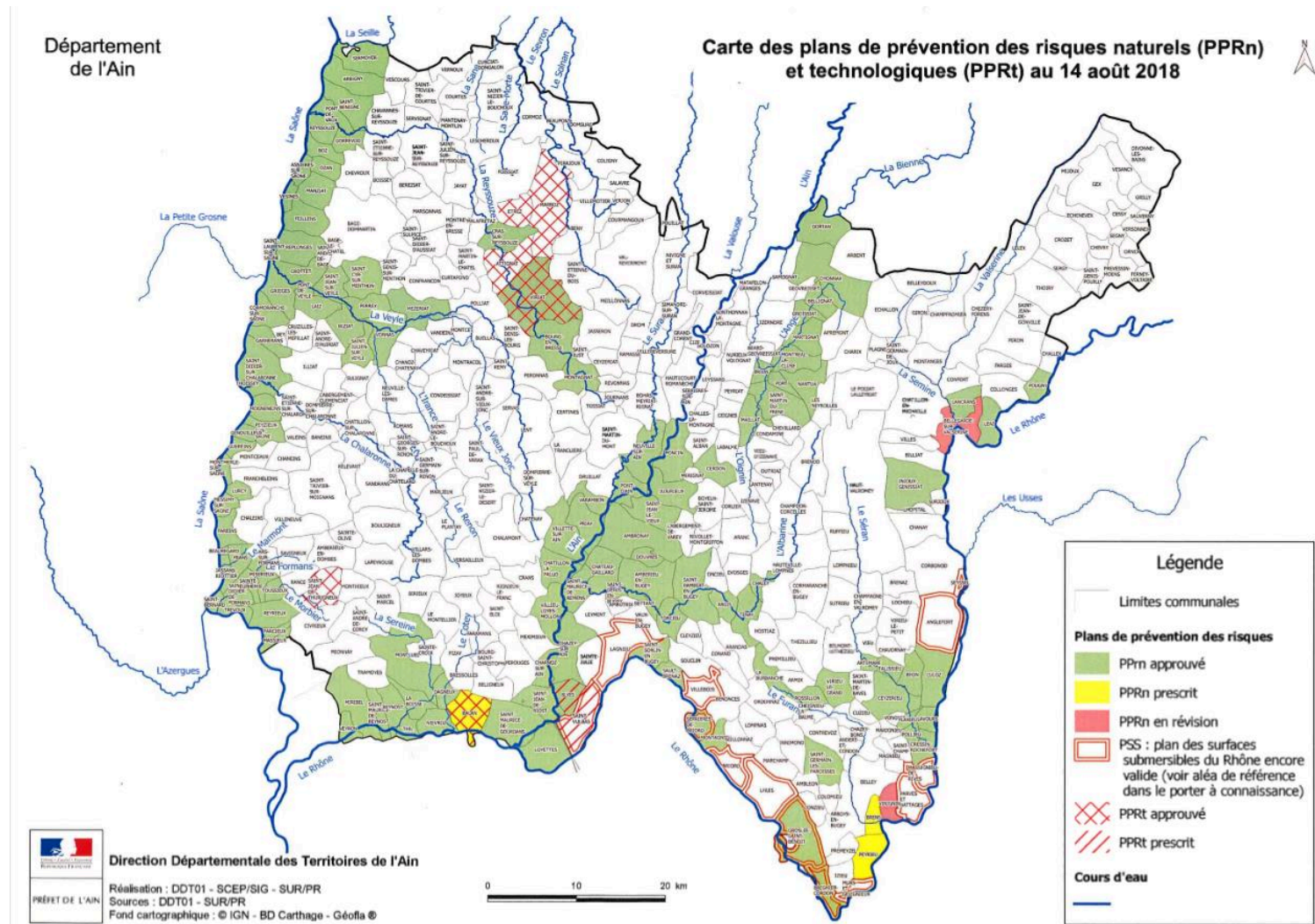


Figure 33 – Carte de suivi des PPRn et PPRt réalisés dans le département de l'Ain (source : DDT 01)

Une carte similaire, mais actualisée figure dans le DDRM du département de l'Ain. Cette carte permet une spatialisation des communes où l'information préventive est rendue obligatoire, ainsi que celles sur lesquelles une démarche d'élaboration d'un PPR doit être menée. En cela, elle revêt une dimension programmatrice pour les services de l'Etat.

En servant à la fois de synthèse des démarches entreprises et de tableau de bord des secteurs sur lesquels il convient d'en conduire de nouvelles, ces deux supports participent ensemble à orienter l'information préventive *régalienn*e en se focalisant sur l'existence de phénomènes physiques uniquement. Ainsi, de par son contenu et par son utilisation, le DDRM constitue un outil d'information aléa-centré, dont l'utilisation œuvre à la diffusion et à l'objectivation de certaines notions propres à la politique de prévention des risques. Les nombreuses informations qui s'y trouvent alimentent la principale utilisation du document par les collectivités, en tant que guide, leur conférant les principaux « éléments de langage » à mobiliser dans la délivrance de l'information *communale*.

D) Une modalité d'information directive et descendante

En plus de leurs tâches courantes, les services de l'Etat disposent d'une mission de contrôle de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques localement, qui s'exprime généralement par la tenue d'un tableau de suivi de la réalisation des documents communaux (DICRIM, PCS, etc.) ou bien par la participation à d'éventuels exercices de crise. Cependant, malgré le caractère obligatoire attaché à la production de ces supports et à leur actualisation, certaines collectivités s'y soustraient, pour des raisons que nous détaillerons dans le chapitre 9.

Mais les agents de l'Etat concèdent, en général, rencontrer des difficultés à véritablement mesurer l'appropriation des éléments communiqués. Si ce résultat peut sembler trivial au regard de la diversité que constitue la cible de l'information préventive *régalienn*e – c'est-à-dire les maires et leurs élus, les techniciens municipaux, les acteurs industriels et économiques, mais surtout de manière plus générale les « citoyens », dans leur acception législative comme n'importe quel individu disposant de droits –, et la manière dont se retrouve imposée l'information préventive aux acteurs, il s'explique en pratique par un ensemble de présupposés et par une modalité d'information essentiellement descendante.

Ainsi, les développements qui précèdent ont déjà mis en évidence plusieurs préconceptions mobilisées par les agents de l'Etat dans la production et la diffusion de l'information (répétitions, apprentissage par appropriation, conception *naturaliste*, technicité marquée, objectivation des objets manipulés, etc.) ainsi que dans les représentations qu'ils possèdent de sa cible (public homogène, profane, étranger à la prévention des risques, irresponsable, peu intéressé par la prévention des risques, enquêtes d'opinions usant de présupposés similaires, etc.).

A celles-ci s'ajoutent des modalités d'information principalement descendantes adressées à des acteurs réglementairement identifiés. Les services de l'Etat se retrouvent donc dans l'obligation de fournir aux destinataires de l'information préventive les éléments *ad hoc*, tout en composant avec leurs limites pratiques. Ceci se traduit, dans les faits, par la production de supports suffisamment généraux pour être applicables dans une pluralité de situations, mais nécessitant, la plupart du temps, un travail supplémentaire de reprise et d'appropriation par les destinataires. L'information préventive *régalienn*e ressemble davantage à une commande passée par les services de l'Etat qu'à une simple diffusion de connaissances. Outre les préconceptions évoquées plus haut, un tel fonctionnement se justifie notamment par les nombreuses contraintes organisationnelle et pratiques que rencontrent les services de l'Etat – disposant d'effectifs souvent réduits et d'une palette de mission très diversifiée –, ce qui implique un besoin de « rentabiliser » la production de supports d'information²⁹⁹.

De manière complémentaire à l'information *continue*, il est alors possible de considérer une deuxième voie selon laquelle se configure l'information préventive *régalienn*e, davantage problématisée et orientée par diverses préconceptions et *a priori*, que nous proposons de qualifier de *directive*. Cet adjectif traduit notamment la posture adoptée par les services de l'Etat vis-à-vis de leurs interlocuteurs, dans l'imposition d'une version stabilisée et unilatérale de *ce qui fait risque* (fig. 34).

L'information préventive *régalienn*e, *i.e.* produite par les services de l'Etat, aussi bien dans sa composante « continue » que « directive » constitue ainsi le premier jalon de la diffusion de la politique de prévention des risques. Par ailleurs, il est possible de considérer une troisième composante qui se structure localement en fonction des financements et de la disponibilité des agents. La plupart du temps, il s'agit de mettre en œuvre des initiatives facultatives pour la diffusion de l'information, en complément des missions dévolues aux maires. Ces initiatives s'adressent directement aux riverains ou à des acteurs supposément étrangers à la thématique (agriculteurs, pêcheurs, etc.) et correspond à une diffusion problématisée des principes de la prévention des risques, c'est-à-dire répondant à des objectifs particuliers.

²⁹⁹ Dans le chapitre 9, nous abordons les contraintes pratiques que subissent les services communaux dans la mise en œuvre de l'information préventive que nous pouvons ici rapprocher des contraintes organisationnelles qui s'imposent aux services de l'Etat.

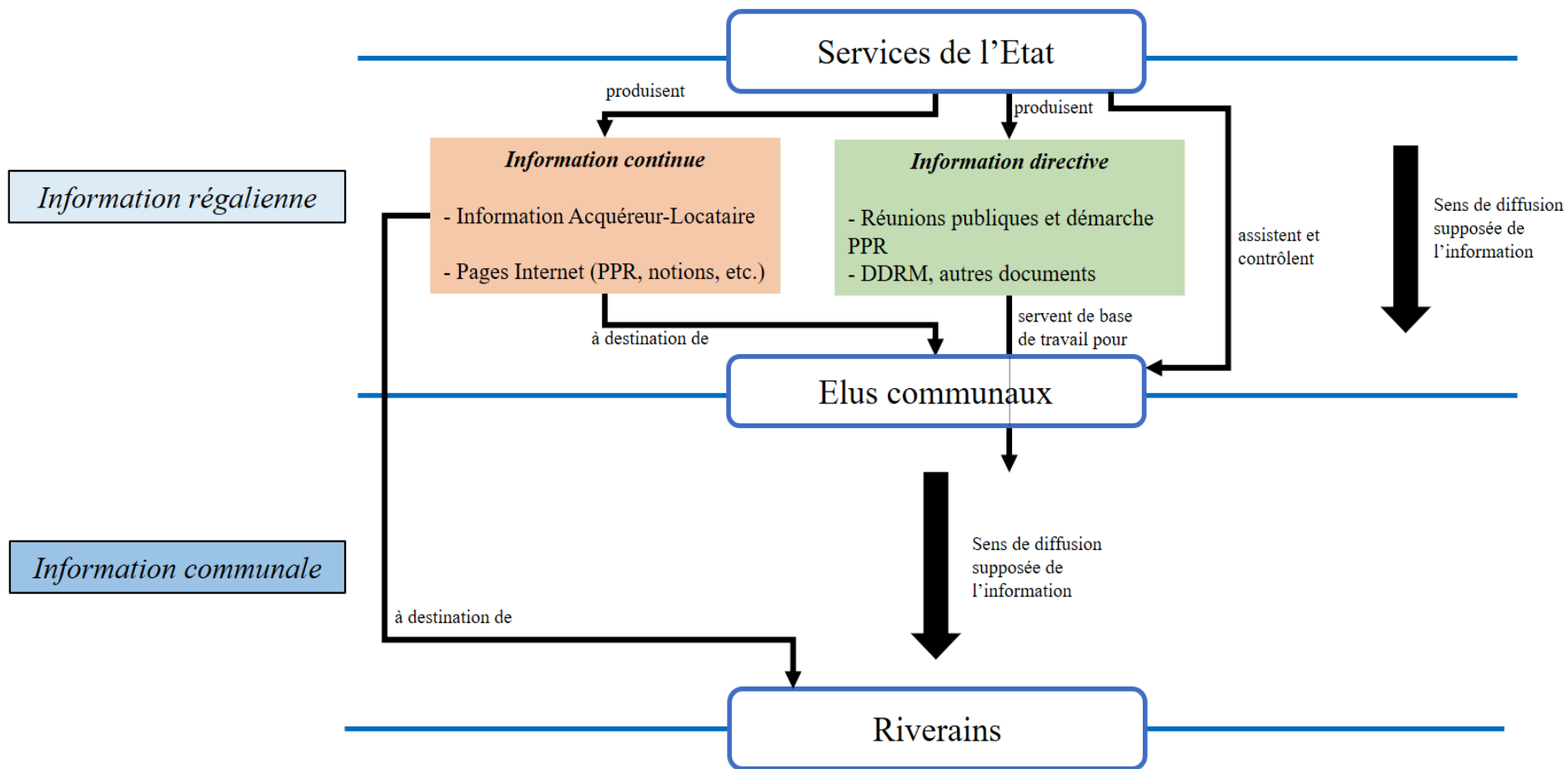


Figure 34 – L'information régaliennne proactive, vecteur d'une appropriation forcée de ce qui fait risque censée conduire à leur réutilisation



*Photographie 2 – Exposition itinérante « On n'a jamais vu ça » installée à Thoissey (01140)
Photographie prise le 26/10/17*

4) Une information complémentaire destinée à tout le monde ?

Afin d'illustrer cette voie d'information complémentaire, nous utilisons l'exemple de l'exposition itinérante *On a jamais vu ça !* conçue par le service prospective, urbanisme et risque (SPUR) de la DDT de l'Ain. Elle se compose d'une série de treize panneaux portatifs d'environ deux mètres trente par un (photographie 2). Elle est présentée comme un moyen de « développer la culture du risque et [de] donner au grand public les informations nécessaires à une bonne connaissance et une bonne prise en compte des risques naturels³⁰⁰ ». Elle est périodiquement exposée au sein des municipalités du département de l'Ain et traite des principaux phénomènes physiques prévisibles le concernant – c'est-à-dire ceux qui sont indiqués par le DDRM. Les dix premières affiches de l'exposition sont dédiées et renseignent sur chacun de ces phénomènes, tandis que les trois dernières informent respectivement sur l'IAL, sur le dispositif PPRN et sur la gestion de crise.

L'exposition est complétée par une borne vidéo sur laquelle défilent des vidéos produites par divers organismes (agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, ONEMA, RTM, etc.) et qui traitent de sujets variés : rôle des arbres dans le processus de glissement de terrain, inondations de la Saône, circulation piscicole, transferts de polluants dans le Rhône, etc. L'ensemble constitue donc un support de communication relativement dense, dont la programmation vise à englober un ensemble de considérations environnementales plus ou moins proches de la thématique des risques.

A) Pour une (ré)interprétation de la prévention des risques...

Le contenu de l'exposition a été réfléchi pour être pédagogique et recourt à une utilisation conséquente de schémas explicatifs, de cartographies et d'illustrations en tout genre (photographies, dessins, manuscrit d'archive, etc.). Les affiches dédiées aux « inondations » et aux « glissements de terrain », phénomènes qui concernent le plus de communes dans l'Ain, comportent, en outre, des frises chronologiques où sont inscrites les catastrophes notables et documentées. Elles décrivent les phénomènes en question et fournissent des informations pratiques pour en réduire les effets (ouvrages ou travaux de protection, adaptation du bâti avec des travaux, digues, etc.). Pour chaque catégorie, le traitement s'avère relativement similaire : la description du phénomène est assortie d'un pictogramme, des principales conséquences de sa réalisation et de quelques moyens pour les prévenir. Ainsi, le contenu de la première section

³⁰⁰ DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TERRITOIRE DE L'AIN, 2017 « "On n'a jamais vu ça !" : l'exposition sur les risques naturels dans l'Ain », Lien : <http://www.ain.gouv.fr/on-n-a-jamais-vu-ca-l-exposition-sur-les-risques-a3871.html> [Consulté le 25/02/20]

de l'exposition se rapproche en partie de celui détaillé par le DDRM, couplé à des éléments issus de guides méthodologiques, ou des règlements PPR.

L'aspect pédagogique de l'exposition est renforcé par l'utilisation d'encarts au sein desquels figurent diverses interrogations, directement accompagnées de leur réponse. De cette manière, le spectateur obtient des explications et profite d'un accès simplifié aux descriptions des notions et appellations utilisées dans le corps du texte. Ce procédé permet d'orienter la prise d'information et de la faciliter auprès d'un spectateur supposément pressé. Le chef du service à l'origine de cette exposition justifie l'utilisation de ce genre d'artefacts par le large public visé :

« Quel est le public visé ? Tout le monde. Tout le monde, c'est une exposition grand public. Néanmoins, elle circule principalement dans deux types d'établissements : les mairies et les collèges puisqu'on collabore avec les services de l'Education nationale dans le département. Une à deux fois par an, notre service fait un petit rappel aux établissements pour leur dire que cette exposition est disponible. [...] Pour l'instant, c'est quasiment exclusivement des collèges dans la mesure où, "les risques" sont au programme de cinquième. En général, les profs profitent du fait que ce soit au programme pour demander l'exposition. Ça leur fait un support. Et après ils piochent ce dont ont besoin. Tout n'est pas intéressant pour eux dans l'exposition mais il y a quand même des éléments à prendre. [...]

Après, il y a aussi les communes. Là, nous on a un peu plus de travail à faire sur le volet communication, parce qu'il faut qu'on informe la presse et les communes doivent aussi jouer le jeu. En général, on prévient même les communes voisines, pour leur dire "mettez les affiches qu'on vous envoie pour inciter la population à aller voir". Après plus ponctuellement, il y a eu le service départemental d'incendie et de secours (les pompiers) qui a souhaité en bénéficier pour son centre de formation. Puis la maison de l'eau et la nature qui accueille de temps en temps des expositions : elle était intéressée et d'ailleurs, je pense que c'est là que nous avons eu le plus de visiteurs, deux ou trois cents [...]

Il y a un livre d'or dans lequel il y a quelques retours qui sont globalement très positifs et encourageants. Pour l'instant, c'est encourageant pour poursuivre, même si nous, ça nous demande un investissement, parce qu'il faut qu'à chaque fois compter deux personnes pour installer, il faut une bonne demi-journée. [...] Mais, la sensibilisation, c'est aussi un volet qu'on voulait un peu développer [...]. J'ai dû faire valider par la hiérarchie qu'il y avait ce volet-là qui méritait quand même qu'on en fasse un peu plus. Donc voilà, on a fait un peu moins de PPR, le temps de préparer l'exposition et de commencer à la faire tourner. On aura beau faire tous les PPR qu'on veut, si la population n'est pas un minimum sensibilisée, le jour où il y a une inondation... [...]

Quant aux objectifs de l'exposition, c'était améliorer ce qu'on appelle la "culture du risque" et donc le but de l'exposition, pour nous, ce n'était pas d'être alarmiste parce que le département de l'Ain, il n'est pas forcément plus dangereux qu'un autre [...]. La culture du risque, c'est être sensibilisé au fait que ça peut se reproduire. C'est peut-être un peu exagéré, mais c'est essayer, presque au quotidien, d'avoir conscience un petit peu de ça. C'est une conscience du risque auquel on est exposé".

[Responsable du service aménagement urbanisme et risque de la DDT de l'Ain]

Bien qu'elle soit pensée pour embrasser plusieurs sujets relatifs à la prévention des risques, la DDT autorise les établissements où l'exposition est installée à n'afficher qu'une sélection de pancartes et à adapter l'ordonnancement des panneaux aux besoins. Cette possibilité de disposer d'une exposition « à la carte » suggère une volonté de correspondre au mieux aux particularités d'un public local, malgré la portée générale donnée à l'ensemble. Dans

l'absolu, le choix peut s'avérer plus spécifique encore, et passer uniquement par la lecture de certaines portions des panneaux : c'est, par exemple, ce que font les enseignants du secondaire en se focalisant sur les seules entrées au programme scolaire.

La variété du public se retrouve d'ailleurs dans les différents commentaires du livre d'or (ANNEXE XXIV). En effet, les réactions manuscrites à l'exposition saluent, pour la plupart, son caractère intéressant et abouti, en félicitant le travail d'archivage conséquent que représente une telle entreprise. Dans l'ensemble, les commentaires adoptent une tournure *naturaliste*, en abondant dans le sens du titre de l'exposition et en pointant le caractère imprévisible de la « Nature³⁰¹ ». Par ailleurs, certains contributeurs disposent d'une appréhension locale de l'exposition, dans la mesure où ils signalent des événements survenus sur leur collectivité, qu'ils ont généralement vécus et qu'ils aimeraient voir intégrés au support. Les auteurs de ces avis détaillent alors de manière, plus ou moins précise, les problématiques auxquelles ils sont soumis, ou bien en profitent pour inscrire des anecdotes ainsi que des plaintes relatives à la gestion locale des inondations³⁰². Le livre d'or se transforme alors en carnet de doléances, dans lequel sont sauvegardées différentes représentations et conceptions de *ce qui fait risque*.

Voulue sans directive précise, autre que les indications contenues dans les panneaux présentés, l'exposition souhaite laisser libre cours au spectateur, qui en fait donc une interprétation autonome et subjective. Ainsi, plus qu'exposer la prévention des risques, c'est-à-dire la placer à la vue et à la lecture de tout-un-chacun, un tel dispositif d'information permet de recueillir les avis et représentations de certains élus et riverains. Cependant, bien que la modalité d'enregistrement diffère des questionnaires et sondages classiques, dans les faits, les participations capitalisent sur les informations présentées et rebondissent dessus pour en

³⁰¹ Au milieu des commentaires figure même ce qui est présenté comme un poème par l'auteur : « La Nature/ La nature a ses raisons / Que la raison tente, parfois, d'ignorer/ Habiter un lieu magnifique qui raisonne, / Demande une écoute du chat qui ronronne/ La peur ne sert à rien/ Si ce n'est pour prendre les devants, / C'est ainsi que les hommes sont toujours aller de l'avent / C'est le courage qui aide à ce genre de motivations » [Le poète Hanif ALHALABI ROUBA]. Si l'interprétation de ce texte nous échappe, il permet de pointer une personnification de la « Nature » qui est relativement récurrente dans les remarques présentes dans le livre d'or. Précisons que l'orthographe du poème est fidèle à sa version originale.

³⁰² L'un des commentaires accuse, par exemple, la commune de Montluel de son inaction vis-à-vis des problèmes d'inondation : « Très bien cette expo. Il faut obliger Montluel à faire de même, car les risques d'inondations, ils n'en ont que faire : la chute de la Sereine, du Moulin avec ses trois panneaux, ceux-ci sont toujours encombrés d'arbres et de débris. Pourtant M. XXX à l'époque des services hydrauliques de Bourg avait prévenu que le lit à cet endroit doit être toujours dégagé. L'eau ne peut s'écouler vite ! Les gabions de retenue du torrent des Avoux sont dans un état de délabrement ! Depuis 1995, je demande que ce gros rocher entre mon voisin et moi, car en crue, je vois la rivière prendre le petit chemin à travers les plantations, que je mets pour retenir la berge ! Mon voisin a le mur de l'ancienne fabrique de briques et ne craint rien ! J'ai creusé la berge en face pour que l'eau s'écoule, et mis des plantations basses. L'entretien des berges, sans habitation au bord est déplorable : beaucoup d'arbres morts (j'ai fait découper un gros arbre le long de la Sereine, tombé à cause du poids énorme de lierre). Pas un arbre n'est élagué ! Les inondations sont dues au déboisement intensif ! Et aux digues mauvaises pour la faune ! »

proposer des redites, des compléments ou des réappropriations. En cela, elles s'appuient en partie sur les éléments de communication transmis par l'exposition (conception *naturaliste*, questionnements aléa-centrés, préoccupation communale, etc.).

Pour ce qui est de l'évaluation générale de l'initiative, le service à son origine paraît relativement satisfait. Dans les propos des agents, l'exposition est destinée à l'amélioration de la « culture du risque » assimilée, ici, à une « conscience [au quotidien] du risque auquel on est exposé ». Une telle perspective suppose que les comportements vis-à-vis des phénomènes physiques puissent être intériorisés par « la population ». En cela, elle correspond à l'acception commune de l'expression comme elle est employée par les services gestionnaires. Ainsi, les retours essentiellement positifs des visiteurs et les autres messages inscrits dans le livre d'or suffisent aux agents de l'Etat pour dresser un bilan positif de l'initiative. A ces marqueurs sont ajoutés deux indicateurs chiffrés que sont le nombre de visiteurs et celui des demandes d'installations de l'exposition³⁰³.

Mais bien que le succès de l'exposition soit évalué à l'aune de critères arbitraires et dont la pertinence peut être interrogée, il constitue pour la DDT une justification nécessaire de l'investissement temporel et humain dans ce type de projet. A ce titre, la création et l'animation d'initiatives d'information préventives complémentaires exigent de nombreuses ressources et investissements, en heures de travail, mais aussi en termes budgétaires (impression, stockage, location de matériel, etc.). Il s'agit d'autant de moyens qui sont dévoyés de la réalisation de PPR et des missions standards des services de l'Etat.

B) ... essentiellement naturaliste et aléa-centrée...

Ces éléments analytiques développés, il convient d'étudier plus en détail le contenu de cette exposition et de mettre en évidence les principales idées et notions qui y sont développées. A ce titre, nous proposons dans un premier temps d'analyser la première page de l'exposition (photographie 3), qui, sans être représentative de l'intégralité de la programmation, en présente les grands principes rhétoriques et communicationnels.

³⁰³ Il reproche toutefois aux collectivités la difficulté d'obtenir ces chiffres puisqu'elles négligent bien souvent le comptage des spectateurs et n'assurent pas une publicité suffisante à l'exposition.

La Nature est et restera indomptable

L'Homme croit souvent pouvoir en maîtriser les phénomènes, mais celle-ci finit un jour ou l'autre par surpasser les mesures de prévention et de protection.

Les catastrophes naturelles font alors des victimes et provoquent des dégâts matériels importants.

Avant le retour à la normale, c'est la vie quotidienne dans les secteurs impactés qui est perturbée : l'accès aux soins, au ravitaillement, à l'eau potable, l'économie, l'enseignement, etc...

Puis le souvenir de ces catastrophes destructrices s'estompe...

... jusqu'au jour où de nouvelles se produisent, et où dans tous les médias on entend dire :

“On n'a jamais vu ça !”

Exposition sur les risques naturels dans l'Ain

Sommaire de l'exposition

- ① Introduction : les phénomènes naturels et le risque
- Les inondations**
 - ② Les inondations
 - ③ Les crues torrentielles - la prévention des crues torrentielles
 - ④ Les crues de plaine - vivre en zone inondable
 - ⑤ Les ouvrages de protection : les digues
- Les mouvements de terrain**
 - ⑥ Les glissements de terrain
 - ⑦ Les chutes de blocs - les travaux de protection
 - ⑧ La cluse de Nantua
- ⑨ Les séismes - le retrait-gonflement des argiles les cavités souterraines
- ⑩ L'information acquéreurs et locataires
- ⑪ **Le plan de prévention des risques naturels**
- ⑫ **La gestion de crise**

Cette exposition a été réalisée par la direction départementale des territoires de l'Ain
Service urbanisme et risques - unité prévention des risques

Préfecture de l'Ain
Mairie de Bourg-en-Bresse
Mairie de Villefranche-sur-Saône
Mairie de Lagnieu
Mairie de Mâcon
Mairie de Saint-Jean-sur-Rhône
Mairie de Trévignin
Mairie de Virvieu

Photographie 3 – Panneau introductif de l'exposition « On n'a jamais vu ça ! ».
Source : DDT 01

Le décodage du contenu de l'exposition permet de dégager les contours de l'information préventive *complémentaire*. Dans cette section, l'analyse porte uniquement sur le panneau introductif, mais elle peut être prolongée via celle de deux autres panneaux proposée dans l'ANNEXE XXV. La matrice d'analyse s'appuie sur deux entrées principales que sont le texte et les illustrations utilisées pour exposer l'information préventive. Nous nous intéressons en particulier à *ce qui est dit* et à la façon dont les illustrations servent le propos, soit de manière directe, soit en suggérant des idées complémentaires.

L'exergue de l'exposition correspond à la phrase « la Nature est et restera indomptable ». Les verbes « être » et « rester », conjugués respectivement au présent et au futur, sont dans une police plus grande que le reste de l'accroche, renforçant le caractère quasi-ontologique associé à la « Nature », dont la majuscule affirme, par ailleurs, un effet de personnification. Ainsi, le sujet de la phrase est considéré comme une entité manifeste que l'adjectif « indomptable » vient caractériser. Ce faisant, la « Nature » est décrite comme un adversaire à affronter, à maîtriser, mais contre lequel, il paraît futile de se dresser. L'illustration d'un puissant torrent qui ravage tout sur son passage renforce, plus encore, la puissance qui lui est associée.

La personnification de la nature continue dans les paragraphes qui suivent. Elle s'y retrouve opposée aux sociétés humaines riveraines – rassemblées sous la métonymie « l'Homme ». L'antagonisme est exacerbé par une réduction de la notion de « risque », dont la présentation semble faire défaut à l'action des sociétés humaines dans la survenue des inondations : ne sont indiquées que les victimes et les dégâts des événements mentionnés, sans que les éventuelles causes hydrologiques et anthropiques ne soient explicitées. Les phénomènes physiques tels qu'ils sont décrits, apparaissent indépendants de toute action humaine, comme des entités indépendantes contre lesquelles il convient de lutter.

La première phrase suggère toutefois la vacuité de la résistance dont font preuve les sociétés humaines, puisque la nature dépasse inéluctablement les « mesures de prévention et de protection ». Ce groupement de termes se trouve, ici, utilisé sans clarification, comme s'il résumait l'action de maîtrise dont il est fait preuve localement. Au sein des autres panneaux de l'exposition, ces termes, qui restent à ce stade de l'ordre de l'implicite, seront spécifiquement détaillés. En rendant le phénomène physique volontaire et déterminé, la phrase d'accroche affirme le caractère inévitable des dégâts suite à un phénomène physique donné. Un léger flou entoure cependant la temporalité de l'évènement : les mesures de prévention et de protection succèdent dans la phrase à la survenue des phénomènes, alors même que dans la première partie,

l'inverse est présenté (« l'Homme » est d'ailleurs présenté comme étant prévenant). Ceci contribue à ancrer le lecteur, dès l'incipit de l'exposition, dans une boucle continue et récursive de manifestation et de gestion du phénomène physique.

La phrase « les catastrophes naturelles font alors des victimes et provoquent des dégâts matériels importants » correspond à un évènement perturbateur dans le récit raconté en introduction de l'exposition. La culpabilité des victimes et des dégâts causés y est attribuée aux « catastrophes naturelles », *via* une structure active (verbes « faire », « provoquer »). La rédaction rejette alors d'emblée d'éventuelles explications de ces dommages. Ainsi, l'histoire racontée ne porte pas sur les origines du phénomène physique, mais se focalise à la place sur sa gravité et l'importance de ses effets. L'emploi d'un pluriel pour désigner le sujet de la phrase renforce d'ailleurs la menace. Cet élément perturbateur crée une rupture indiquée dans l'enchaînement de la phrase suivante.

Celle-ci présente à nouveau une incohérence de temporalité : dans son déroulé, « le retour à la normale » précède la perturbation de la « vie quotidienne [dans les secteurs impactés] ». Les « catastrophes » dérobent les personnes qui les subissent du déroulement de leur vie courante et altèrent leurs pratiques dans les domaines cités. La liste comprend dans l'ordre : l'accès aux soins (sanitaires), au ravitaillement (sanitaire et consommation), à l'eau potable (sanitaire et consommation), l'économie (économie), l'enseignement (économie/formation), soulignant les problèmes de santé et d'approvisionnement pouvant suivre à une catastrophe. Cette énumération produit une forme de hiérarchie entre ces différents « enjeux » : alors que ceux relatifs à la santé sont particulièrement détaillés, les conséquences économiques paraissent, quant à elles, réduites³⁰⁴.

Le récit gagne en intensité au sein de la phrase suivante, qui arbore alors une police plus grande et épaisse (gras). Elle prend narrativement la forme d'un élément perturbateur constitué en deux temporalités : une première, routinière qui suit la manifestation de « catastrophes destructrices » et une seconde, soudaine, qui s'opère plus tard par leurs nouvelles manifestations. Durant la période routinière, les catastrophes, toujours aussi menaçantes, sont oubliées, sans qu'il ne soit précisé par qui, ni dans quel délai. A l'inverse, le pas de temps sur lequel s'opère cette perte de souvenir est volontairement laissé en suspens renforçant l'effet soudain de la survenue de nouvelles catastrophes. Le terme « nouveau » joue ici de sa

³⁰⁴ Ceci s'explique probablement par le large public auquel l'exposition est destinée. A noter que les activités économiques sont peu, voire pas mentionnées dans le reste de l'exposition.

polysémie puisqu'il désigne à la fois quelque chose de plus récent, mais aussi quelque chose d'inconnu.

Le dernier morceau du texte introductif suggère, quant à lui, la place prépondérante des médias en tant que porte-parole de « l'Homme ». Ainsi, le nom de l'exposition, encadré par des guillemets, donne la parole à un supposé sinistré. L'utilisation d'un « on », neutre, dans le titre de l'exposition sert alors à la généralisation de l'expression, comme s'il s'agissait d'un problème commun à tout-un-chacun. L'appellation « risque naturel » dans le sous-titre introduit, pour sa part, une confusion entre les catastrophes mentionnées jusqu'ici et la notion de « risque ». Le sommaire qui suit apporte toutefois des précisions quant aux contours de l'exposition, et détaille une présentation essentiellement focalisée sur les phénomènes. En effet, il se décompose en catégories de risques, telles que déterminées par les services de l'Etat, et qui seront successivement abordées. L'exposition adopte alors une chronologie similaire à celle d'un DDRM, le spectateur pouvant se focaliser sur les parties qui l'intéressent.

Cette analyse détaillée du premier panneau de l'exposition apporte des éléments de compréhension essentiels à la caractérisation de l'information *régaliennne complémentaire*. En premier lieu, les acquis de l'information préventive déjà mis en évidence dans ce chapitre sont, pour la plupart, remobilisés : conception *naturaliste*, approche aléa-centrée, représentation homogène des riverains, mémoire du risque et, par extension, certaine appréhension de la « culture du risque », approche démonstrative renforcée par l'utilisation d'un vocabulaire propre à la perception (verbe « voir »). A cela s'ajoute l'oscillation entre deux registres, particulièrement visibles dans les illustrations du premier panneau : d'une part un discours relatif à ce qui est extraordinaire, dont la survenue est très rare et les effets dévastateurs – par exemple, la photographie dans le fond du panneau – et, de l'autre, un discours assez commun, et applicable de manière universelle, causé par plusieurs procédés (« l'Homme », adverbe « souvent », « on », etc.). S'agissant de ce dernier point, le recours à des pictogrammes pour identifier les phénomènes physiques s'apparente à un effort de simplification de l'information par l'appel à des signalétiques relativement simples et faciles à comprendre.

C) ... car s'appuyant, elle aussi, sur une démarche objectivante

L'analyse conduite sur ce panneau offre donc un aperçu du contenu généralement diffusé via l'information préventive *régaliennne complémentaire*. L'exposition a été construite autour d'une volonté propre aux agents de la DDT de l'Ain « d'aller plus loin » que ce que leur impose la réglementation. En cela, le contenu rassemble un mélange composite entre des éléments « officiels » et éprouvés dans les DDRM, issus d'un travail méthodique de

stabilisation et de construction d'une procédure réglementaire³⁰⁵, et d'informations que les rédacteurs de l'exposition ont trouvé appropriées d'ajouter pour appuyer ses propos.

Le ton global du reste de l'exposition alterne d'ailleurs entre deux régimes : un premier normatif, par lequel sont transmises des notions et indications de références relatives à la politique de prévention des risques, et une tonalité démonstrative, qui se constitue essentiellement autour des illustrations des phénomènes physiques ou d'évènements passés. Chaque définition ou règle est accompagnée d'un petit texte qui tente de faire correspondre ce qui est défini à un exemple concret. Au travers de ce processus d'information, il est donc recherché une intelligibilité des notions *via* le fait de les montrer à l'œuvre dans des situations particulières. Cette dynamique est particulièrement flagrante dans la confusion récurrente entre le phénomène physique et le risque que celui-ci survienne, qui traverse l'ensemble de l'exposition.

En plus de nourrir ce type d'amalgame, fréquent dans les propos des gestionnaires, le processus provoque une stabilisation des définitions et des notions, puisque celles-ci disposent alors d'une illustration censément documentée. L'ensemble confère donc au spectateur une compréhension par association de la politique de prévention des risques, puisqu'à chaque entrée théorique correspond un évènement spécifique, censé l'illustrer et lui apporter des éléments d'intelligibilité. Ce schéma général se répète presque systématiquement à l'intérieur de chaque panneau de l'exposition et participe ainsi à la diffusion de plusieurs préconçus. Il correspond aussi aux modalités de présentation de la politique de prévention des risques selon les mêmes modalités que celles communiquées en réunion publique.

L'approche opérationnelle portée par le document vise aussi à cultiver l'idée selon laquelle des réponses adaptées aux phénomènes physiques et à ses conséquences seraient en mesure de les contrer et de réduire les dégâts. Cette entrée rejoint, en effet, un autre préconçu de la gestion des risques, qui revient à considérer cette dernière de manière circulaire : « les évènements passés peuvent à nouveau se réaliser ». Dans cette perspective, la connaissance des modalités de gestion des crises antérieures apporte théoriquement les clés d'action que les gestionnaires souhaiteraient communiquer, en vue d'une bonne préparation. C'est d'ailleurs

³⁰⁵ On peut d'ailleurs voir certaines prémices de cette stabilisation au travers du cas thilois détaillé en début de troisième partie. Le travail collaboratif initié par les agents de la DDT et les échanges avec la collectivité pour fixer une démarche de révision des PPRN ont permis un rodage des éléments de langage et des modalités d'échange avec les futures municipalités. Pour rappels sur l'élaboration du PPRN de Thil, cf. p. 208-218.

l'une des principales raisons invoquées par les gestionnaires pour développer des dispositifs d'information *complémentaire*.

Pour sa part, la notion de risque, si elle n'apparaît pas clairement définie dans les premiers panneaux, se présente comme une composition complexe (et changeante d'un paragraphe à l'autre) entre les aléas, les enjeux et les dégâts évités par des mesures particulières. A la place d'une définition claire et figée, les rédacteurs préfèrent une version *in situ* de la notion (ou des phénomènes associés en l'occurrence), illustrée à de nombreuses reprises. De cette manière, l'information préventive *régaliennne complémentaire* ambitionne une certaine normalisation des connaissances relatives à la gestion des risques *via* divers procédés semblables à ceux utilisés dans le cadre des autres voies d'information *régaliennne*. En cela, l'exposition participe à l'objectivation d'une certaine conception de la notion de risque.

Les initiatives *complémentaires* d'information préventive se cumulent généralement aux dispositifs réglementaires et en prolongent l'appropriation des éléments de la politique publique de prévention des risques, tout en y ajoutant des objectifs secondaires (accompagnement à la réalisation de documents réglementaires, sensibilisation à la gestion des crises via une représentation théâtrale³⁰⁶).

L'information préventive régaliennne dans tous ses états

L'étude successive de plusieurs formes d'information préventive *régaliennne* montre le recours à des méthodes d'information et de communication relativement similaires, adaptées, à chaque itération, au support utilisé pour sa diffusion. D'un dispositif à l'autre, on retrouve les mêmes modalités de transmission orientées autour de l'assimilation de connaissances relatives à la prévention des risques par les spectateurs et s'appuyant sur divers *a priori*. Ainsi, nous avons montré l'effet d'objectivation associé à ce type de communication qui fonctionne selon une double logique de normalisation – c'est-à-dire de production de conventions partagées entre les producteurs et les destinataires de l'information préventive – et de démonstrations – souvent imagées et locales, afin que chacun puisse assimiler les notions à des cas concrets. Ces mécanismes sont d'ailleurs généralisés aux nombreuses autres actions d'information préventives déployées par les services de l'Etat, souvent dirigés vers un renforcement de la « culture du risque » et sur l'appropriation des éléments communiqués.

³⁰⁶ Voir : LA FOLIE KILOMETRE, 2018, « (Une nuit) », Lien : <http://lafoliekilometre.org/accueil/travaux/une-nuit/> [Consulté le 26/02/20].

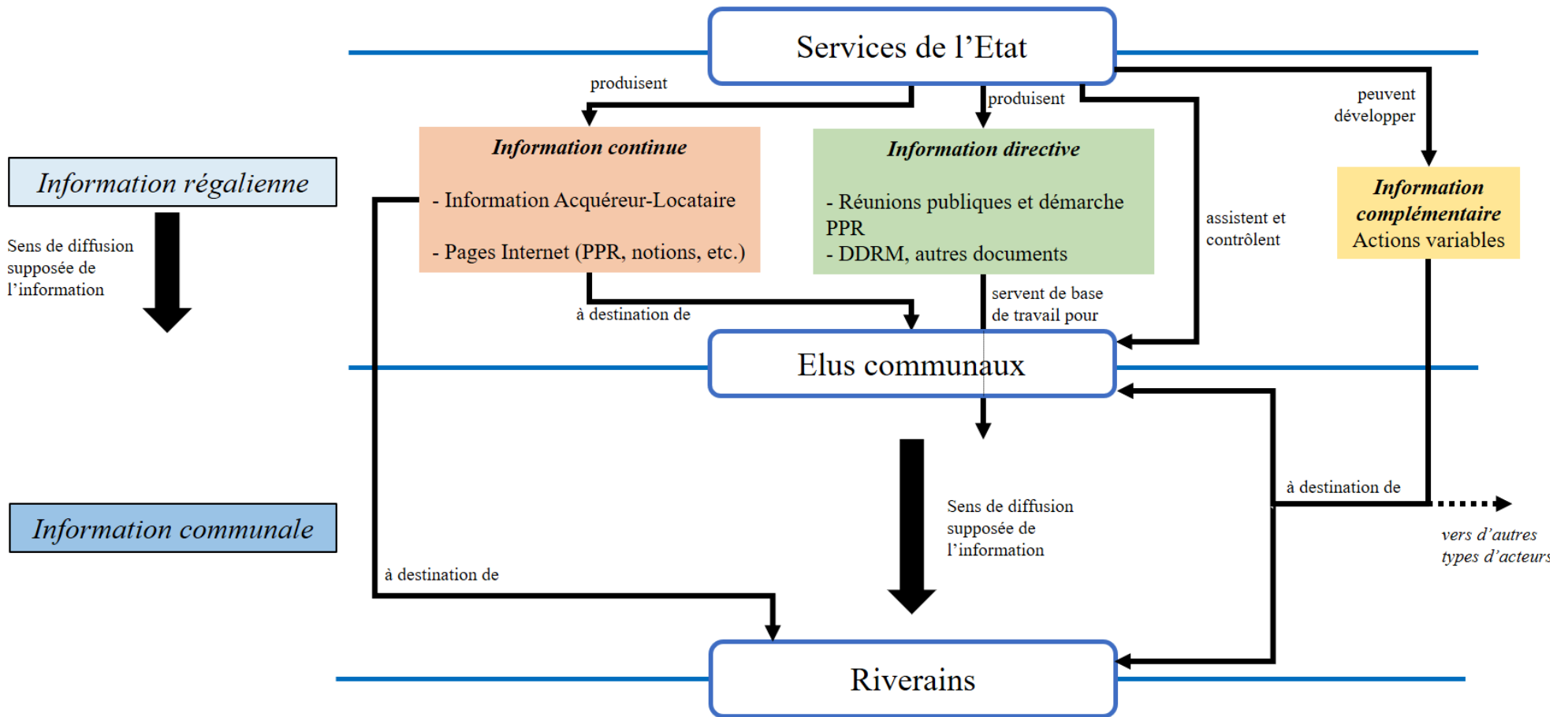


Figure 35 – L'information préventive régalienn pensée par les services de l'Etat à destination de l'ensemble des parties prenantes.

L'étude de l'information préventive *régalienn*e sous toutes ses formes (fig. 35) et du contenu qui lui est rattaché permet de clarifier son rôle dans l'objectivation de *ce qui fait risque*. Au-delà des procédés mis en évidence tout au long de ce chapitre, la plupart des éléments transmis font l'objet d'un consensus parmi les gestionnaires puisqu'ils sont tirés de guides méthodologiques, de bilan d'expertises dédiées et réalisées par des organismes publics (CEREMA, BRGM, etc.). Ils sont, par ailleurs, souvent établis en accord avec des consignes générales de sécurité civile conférées par les services de secours départementaux. En cela, le contenu de l'information préventive *régalienn*e s'appuie sur une double autorité pratique et symbolique, respectivement validées par des démarches participatives à laquelle sont conviés certains acteurs ; et par les connaissances scientifico-techniques manipulées par des acteurs-experts, puis simplifiées pour le « grand public » en vue de leur communication.

La position dominante des services de l'Etat vis-à-vis des autres acteurs sert alors à la propagation de l'information à plusieurs niveaux : non-seulement, ils configurent l'information préventive générale, mais ils imposent aussi sa diffusion par d'autres circuits consécutifs. Aux trois modalités d'information parallèles observées plus haut, s'ajoutent donc des voies affiliées sur lesquelles nous concentrons l'analyse dans le chapitre suivant. En particulier, nous désignons par l'expression « information *communale* », les méthodes d'information conduites par les équipes municipales et qui se destinent principalement à leurs administrés ou acteurs économiques. **Dans le chapitre 9, nous portons une attention particulière aux moyens mis en œuvre localement pour procéder à cette information *communale* ainsi que sur les attributions quotidiennes des agents qui en ont la charge.**

Chapitre 9 : Une information préventive communale de seconde main ? Adaptations locales pour une bonne gestion des risques

L'approbation d'un PPR déclenche, pour la commune concernée, l'obligation de réaliser une information préventive. Celle-ci peut adopter plusieurs formats, mais les maires favorisent principalement le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) ainsi que la publication d'articles à l'intérieur des gazettes municipales, voire des affichages en mairie. Ces dispositifs, de même que les autres actions de communication en lien avec la thématique des « risques », sont assimilés dans ce chapitre à une information préventive, que nous qualifions de *communale*. Elle est à la charge du maire, et elle est généralement produite en interne et à destination de ses riverains.

Pour la réaliser, les maires sont invités par les services de l'Etat à employer les documents propres à l'information *régalienn*e, dans lesquels ils sont censés retrouver *a minima* les ressources réglementaires. Cette manière de considérer l'information préventive *communale* s'inscrit alors dans le prolongement de la volonté politique de fournir un socle commun aux connaissances relatives à la prévention des risques. L'équipe municipale est donc invitée à compléter le contenu du DDRM par des précisions historiques sur la commune, ou bien via l'ajout de photographies ou de plans produits par ses équipes. Dans ce chapitre, nous essayons de caractériser ces adaptations afin d'en comprendre le rôle dans l'objectivation de *ce qui fait risque*.

Nous focalisons l'analyse sur le contenu de l'information *communale*, et sur les modalités par lesquelles elle s'opère. Pour cela, l'investigation portera sur les multiples moyens à disposition de ses opérateurs, leurs finalités et les préconceptions associés, avant de poursuivre sur une analyse plus fine des documents.

1) L'inégal traitement des missions de gestion du risque par les municipalités

Introduit au début des années 1990, le DICRIM est associé à un double objectif : le premier est de constituer un inventaire, le plus exhaustif possible, des risques qui affectent une municipalité ; le second correspond à la promotion de mesures locales ainsi que de consignes de sécurité permettant la « sauvegarde » de la commune, c'est-à-dire de manière générale, sa protection vis-à-vis des phénomènes plus ou moins déterminés. Pour sa part, le plan communal de sauvegarde (PCS) est instauré une quinzaine d'années plus tard, par la loi du 13 août 2004 de « modernisation de la sécurité civile ». Lui aussi est à la charge du maire et 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 population³⁰⁷ ».

La réalisation des deux documents fait appel à un exercice relativement similaire de représentation prospective des conséquences d'un phénomène physique virtuel, plus ou moins bien défini, sur une commune donnée. Elle s'accompagne d'un travail d'identification et de définition des mesures permettant théoriquement d'atténuer ces conséquences. Le recours à ces documents obéit toutefois à deux temporalités différentes : pour la première, il s'agit du temps de l'*information*, théoriquement continu et diffus, intégré dans un « quotidien », comme l'envisagent idéalement les gestionnaires du risque ; la seconde n'est employée que lorsqu'un événement est susceptible d'advenir : son utilisation est donc ponctuelle et liée à une urgence. La complémentarité des deux tâches justifie l'intérêt pratique pour une municipalité, d'affecter l'élaboration et la révision de ces deux documents à un même service, voire à un seul et unique agent. Pour autant, d'une collectivité à l'autre, le traitement de ces missions varie fortement, pouvant parfois être totalement délaissé.

La gestion des risques à l'échelle communale dépend de nombreux facteurs, donnant lieu à une variété dans les documents, par ailleurs mise en évidence par la littérature en géographie (DOUVINET *et alli.*, 2013). L'étude de la circulation des missions relatives à l'information préventive, ainsi que de la production du DICRIM et du PCS au sein de plusieurs administrations permet d'en rendre compte. Nous identifions, à ce titre, quatre manières *types* de procéder à l'information et à la gestion préventives en vue d'une crise potentielle, chacune témoignant d'un rapport différent à *ce qui fait risque*.

Catégorie n°1 : une information préventive négligée et non prioritaire

Une première manière de procéder revient à considérer l'importance des problèmes posés en termes de risques, mais à ne pas accorder (ou disposer) de moyens humains ou techniques suffisants pour conduire les missions qui y sont rattachées. Empiriquement, deux situations semblent se présenter : une première dans laquelle un petit nombre d'agents procède à tâtons, et tâche de réaliser les documents en fonction des opportunités et des ressources qu'ils débloquent ; et une seconde, où la thématique reste tout simplement assoupie, sans qu'aucun agent (ou élu) n'y travaille véritablement, jusqu'à ce que la modification des documents soit imposée par les agents de l'Etat. En général, pour les collectivités comprises dans cette première

³⁰⁷ Voir : MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, « Plan communal de sauvegarde (PCS), Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/glossaire/plan-communal-de-sauvegarde-pcs> [Consulté le 26/02/20]

catégorie, l'actualisation de l'information *communale* se fait sur des durées plus longues que celles qu'impose la réglementation, voire ne s'opère pas du tout³⁰⁸.

Dans le cas des services disposants de ressources insuffisantes, la réalisation de réunion publique, comme prévue par la législation, se voit écartée d'office. Lors des entretiens, lorsque ces moyens d'information sont évoqués, les agents interrogés tentent de changer de sujet et abordent à la place l'avancée des différents documents dont ils ont la charge. Ils concèdent ne pas pouvoir s'autoriser ce genre d'investissement, par considération à leur charge de travail. La question des ressources paraît alors cruciale : le manque d'effectif ou de compétences techniques entraîne des délais pouvant même rendre caduques certaines versions des documents. Un chargé de mission qui s'en occupe au sein d'une municipalité de la Métropole s'en amuse en insistant sur le caractère rébarbatif de ses missions :

« Je suis chargé de mission depuis déjà presque 30 ans au sein de la ville. Et tous les dossiers qui sont difficiles à gérer, auxquels personne n'ose s'attaquer, c'est moi qui en aie le suivi. Quasiment depuis que je suis là. J'arrive à la fin de ma carrière, et l'État a demandé à ce qu'on remette à jour le plan communal de sauvegarde, parce que théoriquement, il devrait être mis à jour tous les cinq ans. Bon, ça n'a jamais été fait. Notre plan communal date de 2007. Il a été approuvé en 2011. **rires**... On a approuvé en 2011 des documents et des travaux de 2007. Et maintenant, l'État nous demande de remettre à jour ce document. Donc c'est dans ce cadre-là qu'on m'a demandé d'assumer cette mission, de remettre à plat l'ensemble du dossier. Je suis un administratif. De formation, je suis éducateur spécialisé. J'ai été directeur de service, j'ai une formation psycho et formation en sociologie. Et donc ça me permet d'appréhender le sujet un petit peu différemment [...] Et donc j'ai repris le document. Et là, j'arrive presque à la fin de sa réalisation. [...] Mais il n'est pas encore terminé ».

[Chargé de mission au sein d'une municipalité de la Métropole de Lyon]

Ainsi présentée, la gestion des risques apparaît accessoire pour la collectivité. L'impression est confortée par le cadre dans lequel se déroule l'entretien : isolé au sein d'un étage quasi-désert de l'hôtel de ville, le bureau du chargé de mission se révèle étriqué et surchargé de dossiers et de cartons en tous genres. Plus loin dans l'entretien, il ironise même sur le fait qu'il s'occupe, à lui seul, du PCS d'une commune majeure de l'agglomération lyonnaise. L'apparente marginalité de l'agent, les moyens limités auxquels il doit s'accommoder, et les délais conséquents entre deux actualisations des documents attestent du caractère non-prioritaire des missions d'information préventive pour la municipalité.

³⁰⁸ A ce titre, le maire d'une collectivité confie ne pas avoir modifié son DICRIM depuis l'approbation de son PPRN au milieu des années 2000, et se prévaut de ne pas avoir été rappelé à l'ordre par la DDT. Contrairement à d'autres communes qui occupent un cas similaire, le DICRIM en question n'est pas téléchargeable sur le site web de la commune et sa consultation n'est apparemment possible qu'en mairie. Toutefois, lorsque nous demandons à l'élue responsable de l'Urbanisme et de l'Environnement, la possibilité de consulter le DICRIM, celle-ci s'en remet au technicien qui occupe le bureau où a lieu l'entretien. Celui-ci ouvre des tiroirs, fouille dans un placard et sort de la salle pour demander à ses collègues où se trouve le document. Il revient quelques secondes plus tard, bredouille. La consultation dudit DICRIM ne nous a pas été possible.

Il en va de même pour le second cas qui correspond aux communes délaissant les missions d'information préventive. La distribution du DICRIM est, par exemple, qualifiée par un maire de « restreinte », puisqu'il ne l'a faite qu'en un nombre limité d'exemplaires, plusieurs années auparavant. Il en va de même pour la réalisation du PCS, dont l'existence interroge les agents rencontrés. C'est le cas pour un adjoint à la voirie et aux réseaux divers d'une commune de l'Ain : principal interlocuteur pour les sujets liés aux inondations, l'acteur en question s'étonne de l'acronyme, en plaisante, puis se réfugie derrière une représentation subjective d'un village « sécurisé ». Le même genre d'argumentaire se retrouve auprès d'un maire, qui fort de son ancienne activité professionnelle dans la chimie, fait preuve d'un certain flegme vis-à-vis des éventuels accidents industriels sur sa commune :

Q : Est-ce que vous avez un PCS en mairie ? Un plan communal de sauvegarde ?

« Un plan communal de sauvegarde ?! **rires** C'est quoi ? Pour l'évacuation des papis ? »

Q : Non. C'est un plan qui est réglementairement obligatoire pour les communes sur lesquelles un risque est identifié. Et concrètement, il vise à organiser la mairie dans la perspective d'une crise...

« **Rires** Je ne veux pas fuir la réponse, mais je vais vous répondre de manière honnête... Non. Non. Je ne sais pas ce que c'est. Mais, moi, si vous voulez, je n'ai pas le sentiment de vivre dans une commune risquée. Alors, il est sûr que nous, élus, on a cette sensibilité accrue. On veut faire attention à tout. C'est bien évident. Donc on va nettoyer les ravins. On fait de l'entretien préventif, etc. Tout ça, on le gère en amont, pas en aval, bien évidemment. Avant qu'il ne soit trop tard, quoi »

[Adjoint à la voirie et aux réseaux divers d'une commune du département de l'Ain]

« Le périmètre de risque est circonscrit au périmètre de l'entreprise, il n'y a pas de risque qui risque de passer au-delà. On n'a pas de périmètre de sécurité en dehors des murs de Thorray. En cas de sinistre, c'est traité en interne. Après, il y a un plan, ils ont un PPI. Ils ont un PPI et ils l'activent si les choses dégénéraient, mais il n'y a pas de risque technologique, comme une capacité de gaz sur un site SEVESO, ou là on est obligé de mettre un périmètre en dehors des limites de l'entreprise. Ce n'est pas le cas, il n'y a pas de capacité de gaz, il n'y a pas de capacité, ils ne stockent pas, ni gaz, ni produit dangereux. Non. Le risque est circonscrit à l'entreprise, il n'y a pas de PPRT. [...] »

Q : Est-ce qu'il existe une information faite au public sur la commune ? »

« Non, parce qu'ils ne courent pas de risque... Non, il n'y a pas de risque industriel, la commune n'est pas formée au risque industriel. Et on n'a pas de formation à des risques naturels aujourd'hui. Et il n'y a pas de plans de secours là-dessus. [...] On a un PCS, mais qui est extrêmement restreint parce que les risques qui sont encourus sont très faibles, il n'y a pas d'information aux habitants, il y en a assez peu. »

[Maire d'une commune de l'Ain]

Les deux sous-cas présentés semblent aux antipodes l'un de l'autre. Cependant, tous les deux traduisent une réponse inadaptée vis-à-vis de ce qu'impose la réglementation concernant l'information à propos de *ce qui fait risque*, soit liée à des moyens insuffisants pour communiquer efficacement auprès des administrés, soit au regard de l'absence de sujets déterminés localement. Il est d'ailleurs possible de retrouver dans ces exemples, des variations définitionnelles des dimensions constitutives de la notion de « risque », telle qu'entendue par les gestionnaires : l' élu à la voirie euphémise les enjeux rattachés à la survenue d'un phénomène physique, tandis que le second élu aindinois réduit dans son discours les aléas au seul site

industriel de sa commune, sans considérer la proximité avec le fleuve Rhône. Entendu de cette manière, *ce qui fait risque* apparaît donc négligeable sur leur commune : l'absence d'information préventive *communale* est justifiée dans leur discours par l'inutilité latente des démarches de prévention des risques.

Cette première modalité de traitement de la thématique des risques se construit donc dans une certaine indolence vis-à-vis des missions d'information. Par conséquent, celles-ci sont réalisées de manière opportuniste, sans véritable fil conducteur, répondant uniquement aux sollicitations directes des services de l'Etat.

Catégorie n°2 : des missions prioritaires qui circulent de service en service

Pour les communes de la deuxième catégorie, les missions d'information représentent une priorité parmi d'autres, qui sont généralement dévolues à des services en charge d'un ensemble d'autres tâches plus ou moins éloignées de la prévention des risques. Pour appuyer l'analyse, nous nous focalisons sur l'exemple du service « environnement et énergie » d'une commune de la Métropole de Lyon³⁰⁹.

Le service en question est installé dans l'une des annexes de la mairie, proche d'un ancien camp militaire racheté par la ville. Le bâtiment en question se trouve dans les hauteurs de la commune et il est, par conséquent, relativement excentré du noyau urbain. Néanmoins, les prérogatives du service sont présentées comme transversales et cruciales : elles correspondent à des missions variées liées au domaine de l'énergie³¹⁰, à celui de la pollution de l'air, du suivi des ICPE ou encore à l'animation et la mobilisation de démarches citoyennes en lien avec l'environnement. Jusqu'en 2016, les tâches relatives à l'information préventive et à la préparation de gestion de crise étaient traitées au sein d'une autre direction, dont la dissolution suite à des remaniements internes, a conduit à leur acquisition par le service « environnement et énergie », notamment en raison des compétences d'animation des agents.

« Les risques majeurs sont venus, ou revenus plutôt, chez nous et puis le reste est parti au patrimoine pour la partie des ERP. Et je dis revenu ou venu, parce qu'avant que le collègue qui est parti à la retraite, c'était plutôt moi qui suivais le risque, déjà dans un service environnement qui avait un autre contour. Et puis, moi, vu je suivais déjà les ICPE. [...] Ce qui s'est passé, c'est que quand notre collègue est parti et qu'on nous a dit : "vous reprenez le risque". On a dit : "Oui. Ok. Mais on fait quoi ? Ça veut dire quoi ?" »

On fait quoi à part répondre à des sollicitations ou participer à des CSS ? Eventuellement faire valoir l'avis de la commune sur tel ou tel truc. Ça, on sait faire. Mais par rapport au PCS, on n'était pas très clairs. Enfin on n'avait quasiment rien suivi, parce qu'en fait, il y avait un PCS qui était un peu ancien et qui avait été approuvé par un arrêté municipal de 2008. Il avait fait l'objet de mises à jour, principalement

³⁰⁹ Un exemple complémentaire est proposé en ANNEXE XXVI.

³¹⁰ La responsable du service insiste d'ailleurs lors de l'entretien sur la démarche « Cit'ergie » pour laquelle sa commune a remporté un label en 2017.

de l'annuaire, pour dire : "ce n'est plus ce monsieur MACHIN, c'est monsieur UNTEL". Et puis on n'a pas forcément de culture du PCS...

Du coup, on s'est rapproché de l'IRMA et avec ma directrice, on a participé à des formations. On s'est dit qu'il fallait peut-être qu'on relance la machine pour se mettre à jour, pour réviser le PCS, plus que simplement le mettre à jour. Et, peut-être essayer d'instaurer une dynamique. Mais se l'approprier, pas juste nous, mais la ville aussi. Depuis 2014, il y a eu un changement complet de l'équipe municipale et puis par la suite, des changements relativement importants de collègues. Ça a pas mal brassé dans les services. On a aussi sollicité des élèves de l'ENTPE, qui ont travaillé, dans le cadre de travaux dirigés, sur le PCS. ».

[Responsable du service environnement et énergie dans une commune de la Métropole de Lyon]

L'apparente familiarité avec le domaine des ICPE, l'expérience de mobilisation citoyenne, ainsi que la connaissance transversale des problèmes environnementaux ont servi d'arguments à la migration de l'information préventive *communale* (DICRIM, PCS, réunions publiques, etc.) au sein du service environnement et énergie. Elle a rejoint par conséquent un ensemble de tâches, toutes aussi importantes l'une que l'autre pour la collectivité, mais nécessitant, dans les faits, de multiples compétences techniques et organisationnelles. L'agente explique alors sa progressive découverte des dispositifs d'information, pour lesquels elle s'est entourée de différents spécialistes, ainsi que d'étudiants capables de l'accompagner. Cet apprentissage vient avec la volonté de parfaire l'appropriation de ces documents à deux niveaux : celui de son service et celui de la collectivité, afin de développer une « culture du PCS ». L'expression, bien qu'improvisée par l'agente, nourrit alors l'idée qu'il existerait des connaissances spécifiques à la mise en œuvre d'un plan communal de sauvegarde, et dont l'assimilation serait la clé d'une meilleure gestion. Elle rejoint, en cela, la posture d'apprentissage usuellement associée à l'expression culture du risque. La finalité de la démarche est de viser la conformité aux injonctions de l'information *étatique*, qu'elle souhaite par ailleurs instruire à son tour.

Pour les collectivités de cette deuxième catégorie, la prévention des risques et l'information *communale* se révèlent capitales. Elles constituent une préoccupation majeure des services à la manœuvre, malgré leurs (nombreuses) autres affectations, toute aussi importantes pour leur hiérarchie. Ainsi, l'information préventive constitue une priorité, parmi tant d'autres pour les collectivités de cette deuxième catégorie. En outre, cette modalité d'information conduit à considérer comme acquis les documents fournis par l'Etat puisqu'ils servent usuellement à compléter les DICRIM et PCS. En découle une représentation des risques aléa-centrée et *naturaliste*, faisant référence aux différents principes inculqués par l'information *régalienn*e. En effet, l'utilisation des documents se fonde essentiellement sur une lecture et une réutilisation scrupuleuse des dossiers produits par les services de l'Etat.

Catégorie n°3 : une information adaptée aux représentations locales

Pour les élus de la troisième catégorie, la thématique « risque » correspond à un point central de la communication municipale. L'information préventive et la construction du PCS sont couvertes directement par le maire, ou par l'un de ses élus, généralement en place depuis plusieurs mandats. Localement, les élus partagent certains repères et représentations concernant les phénomènes physiques, fondés historiquement autour d'évènements particuliers. C'est notamment le cas pour les communes voisines que sont Thil et Niévroz, particulièrement concernées par les inondations du Rhône. Les maires de ces deux municipalités disposent d'une connaissance fine de leur commune et des débordements susceptibles de s'y manifester. Ce genre de profil reste toutefois davantage courant au sein de petits villages, plutôt que dans les municipalités plus densément peuplées.

A Thil, ces missions sont portées par un conseiller municipal ayant assisté à plusieurs inondations du village, notamment celles de 1983 et 1990, particulièrement marquantes. Il n'est pas le seul dans ce cas au sein de l'équipe, puisque d'autres élus, originaires du village, se remémorent avec plus ou moins de précision le déroulé des évènements. Cette connaissance locale des inondations passées constitue le socle de la prévention de crise, telle qu'elle est organisée en mairie. Si les points de vue vis-à-vis des crues du Rhône diffèrent fortement d'un élu à l'autre, un consensus est établi autour de la manière dont sont censées advenir les débordements du fleuve. Validée en partie par les expertises scientifico-techniques, cette appréhension globale de l'hydrologie du Rhône conduit à l'identification de secteurs sur lesquels doivent être concentrées les actions préventives. Une telle connaissance locale est alors réinjectée dans le PCS qui intègre des dispositions particulières afin de dévier les eaux de la rue principale, et donc de protéger les habitations qui s'y situent.

A cela s'ajoutent divers récits locaux, notamment un lié à la crue de la Sereine de 1993, un affluent du Rhône, coulant au nord du village. Selon les Thilois, l'inondation du village et de sa zone d'activité seraient l'œuvre d'une rupture de digue volontaire, causée par des ouvriers en charge de la restauration des berges du cours d'eau et dans le but de protéger les communes en aval. Cette interprétation fait l'unanimité auprès des Thilois présents au moment de l'inondation, qui racontent usuellement cette histoire aux nouveaux résidents. Le récit se propage alors localement, puis se retrouve répété par de nombreux autres acteurs, parfois même par des riverains n'ayant pas vécu l'inondation. Il constitue alors un socle commun et partagé de représentation de *ce qui fait risque* et des mécanismes censés sous-tendre les inondations sur Thil. En cela, les vidéos, les photographies et les témoignages écrits sont autant de supports

indiquant le comportement des phénomènes physiques sur le village, ainsi que les éventuelles mesures à prendre au moment où survient la montée des eaux. Ainsi, même si les modélisations numériques des aléas ne donnent pas complètement raison à cette version, l'appropriation locale des inondations participe à l'objectivation de ces faits, articulés autour de scénarios partagés des crues.

Toutefois, la supposée fragilisation de la digue conduit les élus à ne pas accorder autant d'importance aux potentielles inondations de la Sereine qu'à celles du Rhône. A ce titre, un élu ayant vécu l'inondation du village par la Sereine déclare qu'une inondation similaire à celle de 1993 serait impossible dans le contexte actuel, de même que l'inondation de la zone d'activité, alors même que celle-ci est identifiée en zone rouge inconstructible par le PPRI³¹¹. Paradoxalement, lors d'un autre entretien, le même élu fait référence à l'adage selon lequel « là où l'eau est passée une fois, elle repassera ».

Les conséquences de telles représentations portées localement par un grand nombre d'acteurs s'observent dans les pages du DICRIM, ainsi que dans la manière dont est pensée la gestion de crise. Dans le premier document, un encart invite spécifiquement à la vigilance sur les zones identifiées par le PPR et concernées par les récits villageois. En complément de l'information textuelle, une vue aérienne de la commune localise différentes photographies des inondations de 1983 et de 1990 (ANNEXE XXVII). Le résultat est donc la production d'une information préventive mixte, qui s'inspire à la fois des bases techniques communiquées par l'Etat, et qui est complétée par des récits communaux circulant entre les habitants et élus. Il en va de même pour la gestion préventive de crise construite à partir de considérations ancrées sur le long terme. En effet, à l'intérieur du plan communal de sauvegarde, les mesures à mettre en œuvre pour lutter contre d'éventuelles inondations du Rhône sont calquées sur la gestion des précédentes crues³¹². L'appropriation de la thématique des risques, et sa diffusion s'opèrent

³¹¹ Si le conseiller municipal en question ne développe pas davantage son interprétation, plusieurs éléments permettent de justifier sa position. L'argumentaire n'entend donner raison à aucune manière de considérer le problème mais vise plutôt à pointer le caractère arbitraire de la définition des aléas. En se plaçant dans l'hypothèse que l'inondation de Thil par la Sereine résulte effectivement d'une détérioration intentionnelle du système d'endiguement, les données utilisées pour la modélisation des aléas par la DDT correspondent à des jeux de données ne traduisant pas les situations d'écoulement normales. En considérant que ces dernières ne résultent pas d'un fonctionnement « standard » du fleuve, les rejeter aurait pu être une solution viable pour la modélisation des aléas d'inondation de la Sereine. A cela, il faut ajouter le manque de données historiques relative aux crues de la Sereine, qui joue en faveur de l'ajoute de la zone d'activité dans l'enveloppe des aléas. Or, l'intégralité des guides méthodologique se veut intraitable sur ce sujet : par convention, les études d'aléas doivent intégrer toute formes de connaissances historiques et de données recueillies pour modéliser le plus justement possible les possibles inondations.

³¹² Les figures 38 (p. 404) et 39 (p. 405) qui présentent respectivement la gestion d'une crue du Rhône en février 1990 et en janvier 2018 sur la commune de Thil.

alors principalement au regard des représentations portées par les acteurs communaux qui en ont la charge.

Enfin, l'information et la gestion préventive sont constituées autour de plusieurs dispositifs que l'équipe municipale tente d'entretenir tant bien que mal. A ce titre, le maire signale, à plusieurs reprises, le manque de moyens pour une collectivité de son envergure, pour offrir une information appropriée à ses administrés. L'information préventive passe alors par des publications fréquentes dans le journal municipal ou bien par des initiatives de médiations variées et ouvertes à tous les riverains³¹³. Mais son principal vecteur correspond à la mise en ligne des documents relatifs à la thématique des risques (PPRI, DICRIM, arrêtés préfectoraux, reportages télévisuels, etc.).

« Pour apprendre à vivre avec le risque, il y a plusieurs actions possibles. Déjà au niveau de l'urbanisation et du PLU, la première c'est de poser des règles qui feront qu'on vivra moins mal un épisode. C'est être prêt dans le cas où un épisode survient. C'est le PCS, c'est les procédures qu'on a préparées. C'est informer les Thilois à tout instant, que ce soit via le fil d'information, soit via le site, sur lequel il y a tout un tas de photos des précédentes inondations, le DICRIM aussi. C'est de la documentation qui permet aux Thilois de prendre conscience qu'ils sont à côté d'un fleuve. Et ça, même si en été, il n'y a que quinze petits malheureux mètres cubes qui passent à la seconde ».

[Conseiller municipal à la mairie de Thil]

L'élu en charge de l'information préventive reproduit dans cet extrait le présupposé commun aux gestionnaires, qui consiste à considérer que la mise à disposition d'une information suffit à son appropriation par « le public ». Selon lui, dans la mesure où une multitude d'informations est accessible en ligne, c'est aux riverains de s'y intéresser et de s'instruire par leurs propres moyens. Le même élu s'occupe du système de *newsletters* de la commune, couplé à la liste de diffusion de télé-alerte : lorsqu'une inondation se produit, les riverains sont avertis directement par mail, ou par messagerie téléphonique. Bien qu'il ne s'agisse pas *a priori* d'une voie d'information préventive, le canal de diffusion sert alors à faire passer diverses consignes aux riverains.

Ainsi, pour les collectivités de la troisième catégorie, la prévention des risques et les missions communales attenantes revêtent un caractère primordial. Les communes concernées dépassent les simples injonctions de transmettre l'information et lui confèrent une dimension supplémentaire, *via* l'instauration d'une histoire locale. Tant l'information que la gestion de

³¹³ A ce titre, nous tenons à signaler deux initiatives auxquelles nous avons eu la possibilité de participer au sein de Thil. La première est la tenue d'une expertise par des agents du CEREMA sur la reconstruction post-inondation sur Thil, de 1990 à nos jours. L'étude a donné lieu à un rapport d'enquête (CADRE, CORBILLE, GHOUL, ROSSET, 2018). La seconde a été l'organisation d'une journée d'échange autour de la connaissance du fleuve Rhône que nous avons co-animé avec plusieurs collègues doctorants (GHOUL, LARDAUX, LOUSTALET, 2019).

crise bénéficient alors de représentations situées de *ce qui fait risque*, se développant collectivement, en complément de la définition réglementaire.

Catégorie n°4 : un contexte urbain dense forçant à l'exhaustivité

Le dernier type de collectivité se caractérise par des ressources importantes attribuées à l'information et à l'organisation préventive en vue de la gestion de crise. C'est le cas, par exemple, pour les villes de Lyon ou de Villeurbanne, pour lesquelles les missions sont portées par des services dédiés, intégrés aux directions chargées de la « sécurité urbaine ». Nous détaillons le cas lyonnais.

Les ressources dont dispose le service apparaissent manifestement plus importantes que les autres collectivités étudiées. Les habituels classeurs rassemblant les fiches du PCS, sont, par exemple, remplacés par une demi-douzaine de tablettes tactiles offrant le même contenu selon une arborescence numérique. De même, les effectifs du service comptent onze agents, ce qui permet une répartition des tâches. Le responsable de service insiste sur la progressive construction de son équipe, relevant de décisions antérieures, datées pour certaines du début des années 1980. Ainsi, en comparaison des autres collectivités, la ville de Lyon alloue beaucoup plus de ressources à la gestion préventive de crise. Ce constant s'applique aussi à l'information préventive, pour laquelle les délais réglementaires entre deux renouvellements sont généralement tenus. Par ailleurs, le service se dote régulièrement de graphistes et d'experts en communication pour proposer des versions pédagogiques du DICRIM, ou d'autres documents à portée informative (fig. 36).

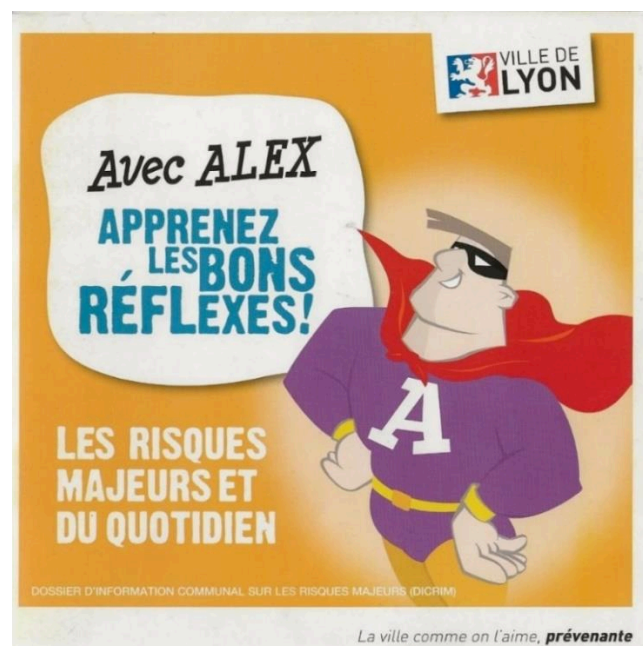


Figure 36 – Page de garde du DICRIM de la ville de Lyon (2014)

Cette version du DICRIM de la Ville de Lyon possède une esthétique proche des *comics* américains, réfléchi pour plaire au jeune public auquel il se destine. En effet, il met en scène un personnage *super-héroïque* nommé Alex, dont les super-pouvoirs correspondent aux « réflexes » qu'il déploie en réponse à chacun des phénomènes physiques listés par le DICRIM. Le personnage, supposément résistant à ceux-ci, intervient à chacune des pages du petit livret et invective le lecteur pour lui indiquer comment réagir. Le propos du DICRIM se retrouve alors renforcé par l'intermédiaire d'une autorité personnifiée par Alex, le super-héros. L'information s'effectue donc de manière descendante, de la même manière que l'information préventive *régalienn*e. La stratégie de communication vise alors à suggérer des bonnes pratiques aux jeunes lecteurs, afin que ceux-ci les partagent, ensuite, avec leurs parents. Cette idée selon laquelle l'information des parents s'effectue par l'intermédiaire des enfants, constitue d'ailleurs un préconçu répandu dans les démarches d'information, et plus largement dans celles pensées en faveur d'une « culture du risque ». Le fait de cibler un public en particulier, accessible aux services de la Ville de Lyon, s'explique aussi par la difficulté de s'adresser à l'intégralité de la population lyonnaise. La tenue de réunions publiques semble, à ce titre, complexe, à l'instar de celle d'exercices grandeur nature.

« [Les exercices], c'est infaisable. [...] Les services sont occupés, et puis, comment dire, à la différence d'autres communes qui ne sont pas organisées comme nous, on ne fait pas d'exercice, mais on fait des exercices en temps réel. Le 8 décembre, c'est un exercice en temps réel, avec un vrai poste de contrôle à monter avec le préfet. Pareil, quand on fait des manifestations comme le marathon, etc. Monter un poste de contrôle, c'est assez facile. Après le fonctionnement, on le formalise, parce que notre directrice veut que tout soit écrit. Donc, on écrit. [...] Notre PCS a trois niveaux.

Nous, le PCS est armé 24h/24, 365 jours par an. C'est déjà pas mal ! L'équipe d'astreinte est capable d'assurer le relogement de 300 personnes. On ouvre deux gymnases, on a 400 lits, on sait faire, on n'a besoin de personne et on n'est même pas en "crise". On est plus en "crise" par rapport à la presse, parce que si on reloge 400 personnes, ça veut dire que soit des trains sont bloqués, soit, je ne sais pas, mais il s'est passé quelque chose. On ne va pas reloger 400 personnes comme ça, par plaisir ! Mais si, par exemple, un immeuble brûle, il y a 50 personnes à reloger, c'est une formalité pour nous. Donc, nous, le plan communal est armé tout le temps, c'est le "niveau 1 : l'astreinte" et l'astreinte gère tout ce qu'elle sait gérer, toute seule. Et on gère ça tous les jours : des incendies, des machins, voilà. C'est le quotidien, on va dire.

Ensuite, on a un niveau qui est supérieur, c'est le niveau 2. On l'a dimensionné lorsque la personne qui est d'astreinte n'arrive pas à gérer toute seule le problème et qu'elle a besoin d'une deuxième personne. Il faut que ça commence à taper, quand même et que ça commence à être important pour avoir besoin du deuxième, parce que comme, je vous dis, on y arrive facilement pour 40-50 personnes à reloger. Le niveau 2, on est donc au-dessus, on va dire "orange".

Et après, on a le niveau 3. Le niveau 3, c'est le barrage de Vouglans qui lâche, je ne sais pas, j'en sais rien, moi. Mais c'est concrètement le préfet qui demande que ce soient armés plein de trucs, et comme on est la ville-centre et que le préfet sait qu'on est organisé, il nous demande plein de choses.

Donc pour nous, le plan communal de sauvegarde, il est armé constamment ! »

[Responsable du service « gestion des risques et tranquillité urbaine » à la Ville de Lyon]

L'extrait traduit l'attention constante accordée par le service à la « sécurité urbaine », entendue de manière très large, aussi bien vis-à-vis de phénomènes associés à la catégorie des « risques majeurs », que lors d'évènements sportifs d'ampleurs, ou d'autres types de problèmes³¹⁴. Il permet aussi de pointer le fonctionnement quasi-militaire qu'adopte le service dans son fonctionnement quotidien : l'astreinte est installée de façon permanente, les niveaux d'action sont échelonnés par rapports à la réponse à apporter à un évènement, des postes de contrôle sont établis et formalisés par écrit, etc. A ce titre, une logique d'improvisation face à une situation incertaine semble prévaloir face aux évènements « sans ennemi » (GILBERT, 1991A) mais difficiles à prévoir. L'ensemble est toutefois pensé pour répondre de manière « rapide », « efficace » et proportionnée à une éventuelle sollicitation du service.

Dans les faits, l'ensemble des missions relatives aux PCS relèvent du « pouvoir de police du maire », délégué, dans le cas de la ville de Lyon, à une équipe familière des problèmes et rodée pour les surmonter. En conséquence, la thématique risque, comme elle est envisagée par les services de l'Etat correspond à un type d'évènement, parmi d'autres. L'existence d'une équipe visiblement apte à gérer un ensemble hétéroclite d'évènements – aussi bien propres à la montée d'un cours d'eau, à la chute de neige, qu'à la présence d'animaux sauvages sur la voie publique – représente une ressource importante pour la collectivité. Pour autant, dans le volet informatif, les catégories relatives aux *types* de risques respectent les injonctions régaliennes³¹⁵. Pour les communes correspondant à cette catégorie, la prévention des risques et l'information sont au cœur d'investissements importants et continus, tant en termes d'équipements, que de ressources humaines. Le maintien d'une astreinte constante et l'historique de la gestion des différents phénomènes confèrent des airs militaires aux dispositifs pensés pour maîtriser n'importe quel type d'évènement. L'information préventive se prévaut d'une dimension éducative marquée, malgré les apparentes difficultés que rencontrent *a priori* les communes dans la transmission de celle-ci. Ainsi, les ajustements de *ce qui fait risque* portent principalement sur la forme que prend la gestion et non sur le contenu de ce qui est communiqué, qui reste relativement proche de l'information préventive *régalienne*.

³¹⁴ Lors de l'entretien, l'agent insiste, par exemple, sur ce qu'il appelle « les risques de balmes ». Ces cavités naturelles caractéristiques de la région lyonnaise (et de manière plus globale, de la région alpine) y constituent des galeries souterraines plus ou moins étendues et stables. Le tout peut causer l'instabilité de certaines zones qu'une commission est chargée d'évaluer. En effet, depuis la catastrophe de Fourvière de 1930, une attention particulière est portée par la ville de Lyon aux balmes et aux constructions qui les surplombe, pouvant entraîner des préconisations spécifiques sur celles-ci.

³¹⁵ Le DICRIM arbore, d'ailleurs, les différents pictogrammes pensés pour la prévention des risques naturels dans sa partie dédiée, et en introduit d'autres pour les phénomènes physiques qui n'appartiennent pas à cette catégorie d'action (« risque industriel », « transport de matières dangereuses », « canicules », « grand froid », etc.).

Bilan : des territorialités différentes pour une information communale variable

A chaque façon de procéder aux missions d'information et de gestion de crise préventives correspond donc une manière de communiquer *ce qui fait risque*. Les quatre catégories identifiées sont récapitulées dans le tableau 7. Elles sont caractérisées par l'emploi de ressources plus ou moins importantes ainsi que par un gradient dans la prise en compte des injonctions réglementaires relatives à la politique de prévention des risques.

Cat.	Caractérisation	Ressources humaines	Etat des documents	Lien par rapport à l'info. régalienn
1	L'information préventive est importante, sans être prioritaire	Moyens humains faibles, les missions sont conduites par le maire lorsqu'il en voit le besoin ou lorsque cela lui est imposé.	Ressources relativement faibles (inexistantes), tant en termes d'information préventive (DICRIM daté) que de PCS (pas forcément réalisé). Mise à jour rare.	Connaissance relative et utilisation occasionnelle de l'information régalienn. Prise en compte située de la thématique des « risques ». La compréhension qu'ont les gestionnaires de la thématique dépend principalement de leur vécu.
2	L'information préventive est une priorité parmi d'autres	Moyens humains relativement faibles, les missions sont conduites par un chargé de missions qui les a récupérées à la suite de mutations ou de fusions de services.	Documents réalisés avec l'aide de structures compétentes et actualisation au gré des opportunités. Le DICRIM est daté et le PCS est rarement déclenché.	Utilisation privilégiée de l'information régalienn, sans lui apporter de modifications. L'interprétation des missions est opérée en conséquence et leur conduite s'avère très réglementaire (suivi de injonctions, production des documents nécessaires, etc.).
3	L'information préventive est une priorité de la collectivité	Un élu est focalisé à plein temps sur ces tâches et dispose d'expériences personnelles et professionnelles lui conférant une bonne connaissance du sujet.	Réalisation en interne de l'ensemble des documents en intégrant des représentations portées au sein de la collectivité. Les ressources sont importantes par rapport à la taille réduite de la mairie.	Connaissance de l'information régalienn et utilisation. Elle est complétée par des représentations propres aux élus communaux qui modifient partiellement les contours de <i>ce qui fait risque</i> en fonction. Une attention particulière est portée aux épisodes passés de la commune qui alimentent un véritable récit local.
4	L'information préventive est une question de sécurité publique parmi d'autres	Moyens importants dévolus à l'ensemble des tâches liées à la sécurité urbaine. Les missions de gestion des risques sont considérées comme faisant partie de préoccupations plus larges relatives à la sécurité	Les documents sont produits et mis à jour aux dates réglementaires. Les moyens associés à la gestion préventive de crise sont conséquents, malgré la taille de la commune et la diversité de sujets à traiter.	Utilisation de l'information régalienn et mise en application stricte des injonctions. Une documentation fournie la complète souvent. Les deux missions étudiées dans ce chapitre sont intégrées à un ensemble d'autres tâches en lien avec la « sécurité urbaine ».

Tableau 7 – Quatre manières de procéder aux missions d'information préventive communale et de gestion préventive de crise au sein des communes du nord-est de l'agglomération lyonnaise

L'utilisation du contenu issu de l'information préventive régalienn apparaît comme une constante pour toutes les municipalités. Néanmoins, certaines lui appliquent des variations propres à leur localité, ajoutant à sa définition *naturaliste* et aléa-centrée des compléments spécifiques à la commune et parfois documentés. L'utilisation qui est faite de l'information étatique change donc d'une collectivité à l'autre : elle se retrouve tantôt reprise mot pour mot par rapport aux documents provenant de l'information régalienn, et tantôt modifiée avec l'ajout d'éléments historiques.

En cela, chacun des cas mis en évidence traduit des territorialités distinctes vis-à-vis de la thématique « risque », c'est-à-dire un « ensemble de relations prenant naissance dans un

système tridimensionnel société-espace-temps »³¹⁶ (RAFFESTIN, 1980 [2019], p.152). Pour les communes de la première catégorie, par exemple, les relations entre les acteurs communaux, les phénomènes physiques, leur transformation en « risque » et les territoires administratifs de référence semblent réduites au minimum réglementaire : *ce qui fait risque* se limite à la seule identification cartographique issue des procédures d'élaboration des PPR. A l'inverse, pour les communes appartenant à la troisième ou à la quatrième catégorie, *ce qui fait risque* se nourrit d'une exposition, souvent prolongée et répétée à des phénomènes physiques. A ce stade de la démonstration, nous émettons l'hypothèse que ces territorialités sont aussi observables à l'intérieur des documents et démarches produits en mairie. Nous proposons donc d'étudier cette hypothèse en deux temps : dans un premier temps, nous analyserons l'information préventive par l'intermédiaire des documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM), avant de se concentrer sur les mesures pensées pour faire face à un éventuel phénomène physique, généralement intégrées aux PCS.

Pour autant et malgré les différences de traitement de l'information préventive qui existent d'une commune à l'autre, toutes se retrouvent assujetties à des obligations réglementaires identiques, dont les services de l'Etat s'assurent de la bonne tenue. Ce lien se fonde sur une relation de domination marquée, inhérente à la composition globale des missions d'identification et de négociation des risques, et qui persistent au-delà, dans les tâches relatives à l'information.

2) Diffuser et objectiver *ce qui fait risque* via le DICRIM

Dans la mesure où il s'agit de l'unique document étant réglementairement obligatoire pour l'information préventive *communale*, le DICRIM constitue le principal support permettant de l'étudier. A contrario, les élus et techniciens municipaux rencontrés redoutent les réunions publiques car celles-ci s'avèrent relativement difficiles à organiser et n'attirent souvent qu'un nombre limité d'administrés. Pour justifier cela, ils invoquent plusieurs arguments, comme des agendas surchargés, des décisions politiques locales, voire une population supposément trop nombreuse, et bien souvent peu intéressée. Cette dernière présupposition, comme les autres, relève généralement d'un discours inspiré de l'information *régalienne* et des résultats d'enquêtes d'opinion, bien qu'elle puisse aussi résulter d'observations locales conduites par les équipes municipales. Néanmoins, qu'elles soient justifiées suite au contact prolongé avec les acteurs-riverains, ou bien simplement calquées sur les *a priori* des services de l'Etat, nous

³¹⁶ Pour une réflexion plus complète sur le lien entre *ce qui fait risque* et la notion de territoire, cf. p. 421-423.

essayons de montrer comment ce genre de représentations configure une certaine forme d'information préventive *communale*.

A) *Entre reprises et (ré)interprétations de « la culture du risque »*

Les modalités de diffusion du DICRIM varient fortement d'une collectivité à l'autre. Les communes les plus investies ont recours à une distribution postale du document, en accompagnement du journal communal, voire en mettent en place des points de collecte en mairie, ou auprès d'établissements scolaires. De la même manière que les services de l'Etat, l'idée selon laquelle une percolation des éléments de sensibilisation s'effectue au sein des structures familiales, s'avère assez répandue³¹⁷, les élèves étant alors considérés comme des vecteurs efficaces de transmission de l'information préventive. Ces méthodes de communication restent toutefois rares et relativement coûteuses pour une collectivité. En outre, comme le partagent plusieurs élus, elles peuvent aussi se solder par des échecs, notamment si les riverains considèrent le DICRIM comme un prospectus et s'en débarrassent.

La plupart des collectivités adopte une publication numérique du document. Le DICRIM est téléchargeable sur les sites Internet, tantôt sur une page spécifiquement dévolue à la thématique des « risques majeurs », tantôt parmi d'autres documents ressources, pouvant brouiller l'identification des contours de la politique publique pour le visiteur. Cette modalité d'information suggère, en effet, que l'internaute soit familier à la thématique, ou qu'il y retrouve un quelconque intérêt. Ce garde-fou est rarement pris en compte par les élus communaux qui considèrent que, puisqu'il est accessible en ligne, le document sera nécessairement consulté³¹⁸.

A titre d'exemple, un conseiller municipal chargé de l'information préventive évoque certains résidents du village qui critiquent les contours du PPR, avant d'assimiler la différence entre leurs représentations et les tracés arrêtés au fait qu'ils n'aient pas parcouru le site Internet.

³¹⁷ Notons, à ce titre, un article au sein du code de l'éducation qui stipule que « tout élève bénéficie, dans le cadre de sa scolarité obligatoire, d'une sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours ». Source : LEGIFRANCE, « Code de l'éducation, Article L312-13-1 », Lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191&idArticle=LEGIARTI000006524771&dateTexte=20110225> [Consulté le 03/03/20].

³¹⁸ A ce titre, nous indiquons un commentaire porté par le responsable à la résilience de la ville de Paris à l'occasion d'une journée d'échange technique organisée à la Défense par le CEREMA. Celui-ci signale que la production et la publication du DICRIM répondent aux exigences réglementaires et respectent le contrôle de légalité, mais ont un effet très limité sur la population. Il illustre ses propos avec des éléments chiffrés : sur les 2 200 000 habitants que compte la capitale, le DICRIM n'a été téléchargé que 600 fois en 2018. Ainsi, explique-t-il, que remplir les obligations administratives ne « développe en rien une *culture du risque* mais qu'il faut développer bien d'autres choses pour avoir un vrai impact sur la population ».

En réponse aux dissensions qui peuvent exister sur son village, le maire milite, pour sa part, pour le développement d'une culture du risque, basée simultanément sur une appropriation de « la gestion des risques » et sur celle des composantes techniques auxquelles elle fait appel. Il invite alors à une compréhension transversale de la thématique des inondations, ancrée dans un *environnement* local.

« Ce qui me paraît essentiel, c'est que la population s'approprie cette culture du risque. Or en général, la "culture du risque", ça fait peur. Le risque, c'était avant. Ça sera après. Mais jamais pendant... Et on l'a encore vu cette année : le "pendant" existe, mais comme il n'y a pas la culture du risque, il y a un souci. [...] Il faut donc arriver à la positiver pour pouvoir, si je peux me permettre, inoculer positivement dans les mentalités, le fait que "je vive à côté d'un fleuve". Ça pourrait être une centrale nucléaire, être n'importe quoi, mais, je vis avec, ça fait partie de mon paysage au sens géographique du terme. [...]

Entre temps, j'essaye de vivre dans mon espace donné et je vis avec les autres. Et les autres, ce n'est pas simplement mon voisin de palier, ou celui qui habite en face de chez moi. Mais c'est aussi les communes environnantes et c'était d'ailleurs le sens de la lettre que j'ai écrite au mois de janvier à Monsieur le préfet en disant "c'est bien gentil tout ça, mais si ma commune est inondée, c'est-à-dire que les voisines aussi. Qu'est-ce qui va se passer quand nous on va déclencher notre PCS ? Ça déclenche ORSEC ? Et vous, êtes-vous, oui ou non, organisés en fonction ?" [...]

Donc pour moi, si vous voulez, l'aspect technique est une résultante d'une construction sociale : "comment je vis avec le risque" [...] Tout ça, ça dénote quoi ? Ça dénote que y compris par les instances des différents niveaux d'échelle d'organisation communale, intercommunale, etc., la culture du risque n'existe pas. Et quand je dis que la culture du risque n'existe pas, ce que je veux dire, c'est l'organisation que je vais mettre en regard pour faire en sorte que... Elle n'existe pas. [...]

Tout ça, c'est effectivement un gros manque social, je dirais même « sociétal ». Mais comment je fais en sorte que les gens s'approprient cette lecture du risque et, vivent le risque, non pas comme une chose négative, mais aussi comme quelque chose de positif ? Et les gens sur qui, il faut flécher, c'est les gamins, ceux qui sont à l'école et après on peut décliner... La technique va s'ordonner à peu près bien, il y aura toujours des problèmes, etc. mais au moins on construit un système technique, une réponse opérationnelle qui tient la route ».

[Maire d'une commune de l'Ain]

L' élu insiste, notamment, sur le recours à une démarche pédagogique de sensibilisation du jeune public, pouvant servir de point de départ à la diffusion de ladite culture du risque. Il rejoint, en cela, divers *préjugés* portés par les services de l'Etat vis-à-vis de la culture du risque, mais en propose une interprétation tirée de son expérience personnelle de la gestion des inondations. Il mentionne notamment les crues du Rhône de janvier 2018 en précisant l'apparente inaction des services préfectoraux : malgré ses appels réguliers, l'équipe municipale alors en configuration de poste de contrôle n'a reçu que tardivement des indications de la préfecture. Cette péripétie a d'ailleurs retardé la mise en œuvre de dispositifs pour dévier la crue du village, signe, pour lui, d'une préoccupation insuffisante des services préfectoraux par rapport à la prévention des inondations. Loin de simplement restreindre les acteurs-gestionnaires ainsi que les riverains à des positions monolithiques par rapport aux « risques », il propose plutôt, en filigrane, que chacun considère en deux temps sa compréhension de *ce qui fait risque*. D'abord vis-à-vis d'une posture individuelle, *via* l'expression d'un « je », puis de

façon plus globale, au travers des aspects fonctionnels et hydrauliques du fleuve. A l'inverse, d'autres élus se montrent réfractaires à l'information préventive et à la possibilité d'une supposée « culture du risque ».

« Moi, je vous avoue que depuis que je suis là, je crois que je n'ai jamais dû organiser une réunion publique d'information sur les risques. Non mais, je vous dis très honnêtement. Alors bon. "est-ce qu'il faut avoir une culture, une culture de risque ?" Je veux dire, aujourd'hui, soyons clairs, il se passe des choses ici, mais on n'est pas dans le tsunami. Je veux dire : clairement, il n'y a jamais eu un mort. Donc ça veut aussi dire qu'on n'est pas dans ces choses-là. Je ne dis pas que ça ne peut pas arriver. Je ne dis pas qu'il n'y aura jamais une personne âgée qui sera coincée chez elle, et qui va boire le bouillon. Mais, je veux dire : aujourd'hui, les inondations qu'on a eues, ici, on a eu le temps de voir la rivière monter. On a eu le temps de prévenir les gens. Il y a eu quinze centimètres d'eau dans les écoles mais ça n'a jamais fait mourir quelqu'un. Alors maintenant l'explosion de Saint-Vulbas, c'est autre chose. Je n'en sais rien. Mais bon, on va se calfeutrer, voilà, c'est tout. Mais, vous savez, c'est comme les PPMS aujourd'hui : ce qu'on doit faire à nos enfants des écoles contre les atteintes terroristes... Il y a des prescriptions qui sont faites. Il faut faire une alerte. Les gamins, ils vont se cacher sous le bureau. Ne pas faire de bruit. Enfin, vous voyez, quoi. Vous voyez ! »

[Maire d'une commune de l'Ain]

Ce second maire relativise l'intérêt du processus d'information au regard des dégâts hypothétiquement limités sur sa commune, notamment au regard des épisodes de crue antérieurs. Il ironise alors sur l'appellation « culture du risque » en exprimant son apparente inutilité pour sa commune : il explique disposer de suffisamment de temps pour évacuer la population susceptible d'être inondée. Ainsi, plutôt que de conduire une information préventive, il préfère se focaliser sur les mesures de sauvetage de ses riverains (ou de confinement en cas d'accident nucléaire). Par ailleurs, un ton caustique se dégage de ses propos : il se moque des dispositifs de plans particuliers de mise en sûreté (PPMS) propres aux établissements scolaires en signalant l'improbabilité d'une attaque terroriste sur sa commune. Tâchant de prendre à partie l'enquêteur *via* plusieurs adresses (« vous savez », « vous voyez », « soyons clairs »), il se excuse du non-respect des injonctions réglementaires. A ce titre, cet avis semble se fonder uniquement sur ses propres représentations des inondations sur son village, ainsi que sur l'expérience de l'organisation municipale lors des précédentes crues, apparemment sans gravité.

Les deux perspectives présentées, bien qu'elles évoquent des démarches *a priori* aux antipodes l'une de l'autre, se constituent autour d'une réappropriation de l'expression « culture du risque » interprétée par le prisme de représentations individuelles et liées à de multiples expériences. Ceci met en évidence les adaptations des présuppositions usuellement véhiculées par les dispositifs d'information *régalienne*. L'analyse plus fine des DICRIM permet de constater les écarts et similitudes entre les deux canaux d'information préventive.

B) Anatomie d'un document d'information aux mille facettes

« [Le DICRIM] contient les données locales, départementales et nationales nécessaires à l'information des citoyens au titre du droit à l'information. Elaboré à partir des informations disponibles transmises par le représentant de l'Etat dans le département, le Préfet, il contient quatre grand types d'informations :

- La connaissance des risques naturels³¹⁹ et technologiques sur la commune,
- Les mesures prises par la commune, avec des exemples de réalisation,
- Les mesures de sauvegarde à respecter en cas de danger ou d'alerte
- Le plan d'affichage de ces consignes : le maire définit le plan d'affichage réglementaire dans la commune, dans les locaux et terrains mentionnés dans le décret [...]. Le plan figure dans le DICRIM. Les propriétaires ou exploitants des locaux et terrains concernés par l'information doivent assurer, eux-mêmes, l'affichage. Ainsi que toutes informations que le Maire peut juger utiles pour le citoyen ou les documents ayant été utilisés ou à venir lors de campagnes de communication (affiches, dépliants, brochures...),
- La forme du document retenue par le maire lui est propre : il n'y a pas lieu à définir *a priori* les aspects graphiques du document ».

[MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE, page de présentation du DICRIM]

Cet extrait provient de la page Internet dédiée au DICRIM publiée sur le portail *Géorisques* du ministère de la Transition écologique. Il expose le contenu attendu du document et indique l'affiliation de celui-ci aux productions et informations portant la validation du préfet. La domination pratique et symbolique entre le préfet et le maire d'une collectivité est donc reconduite dans le cadre de l'information préventive *communale*. Le préfet et, par extension, les services de l'Etat qui lui apportent leurs compétences techniques, officient donc comme des figures d'autorité : via le DDRM ainsi que d'autres dispositifs d'information *régalienn*e, ils propagent un certain contenu devant ensuite être réutilisé dans l'élaboration de l'information *communale*. Les quatre sections indiquées dans l'extrait se retrouvent alors dans une grande majorité des DICRIM, sous un déroulé toutefois variable.

En général, les DICRIM sont introduits par un court éditorial du maire qui précise l'importance de la prévention des risques sur sa commune, et rappelle les objectifs informationnels du document. Le texte apporte aussi quelques précisions sur le cadre réglementaire justifiant l'existence du DICRIM, ainsi qu'une présentation des autres procédures relatives à la prévention du risque (PPR, PCS, etc.)³²⁰.

³¹⁹ En gras dans l'extrait d'origine. Source : MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), *Géorisques* », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/articles/le-document-dinformation-communal-sur-les-risques-majeurs-dicrim> [Consulté le 26/02/20].

³²⁰ Ce passage donne aussi lieu à des tournures toutes faites, comme l'accroche suivante : « *De nombreuses communes françaises sont exposées à des risques qualifiés de majeurs. Maîtriser de tels événements, c'est avant tout prévenir* ». Cet enchaînement d'idées se retrouve, en effet, dans l'introduction de plusieurs DICRIM : sans pouvoir véritablement le démontrer, nous supposons qu'elles proviennent d'éléments de langages généraux. Interrogés sur ce détail, les élus et techniciens communaux concèdent avoir oublié leurs inspirations pour l'écriture

Les DICRIM arborent aussi des informations pratiques concernant la démarche à suivre pour se mettre en sécurité lors du déclenchement du système d'alerte et d'information des populations (SAIP), ainsi que divers memento dans lesquels figurent les principaux numéros d'urgence, les consignes de sécurité et les fréquences radio à écouter en cas de crise. Ces indications génériques sont utilisées à l'échelle nationale³²¹ pour indiquer les comportements à adopter en cas de sinistre : leur diffusion la plus large possible est d'ailleurs l'un des objectifs du ministère de l'Intérieur³²². L'essentiel des informations se trouve déjà présent dans le DDRM, dans lequel elles sont identifiées comme des « consignes individuelles de sécurité ». Elles se distinguent cependant des recommandations plus spécifiques à apporter en réponse à des phénomènes donnés (inondation, accident technologique, etc.), variables d'une collectivité à l'autre. Le corps du document se compose alors d'une succession de fiches traitant chacune d'une catégorie de « risque majeur », selon la nomenclature proposée par le DDRM (« risque d'inondation », « risque de séisme », « risque météorologique », etc.).

Par ailleurs, l'absence d'obligation de forme pour le DICRIM engendre des formats plus ou moins pédagogiques. Comme n'importe quel autre document de communication, le DICRIM possède un style graphique et une mise page, tous deux théoriquement pensés pour intéresser le public visé. Le DICRIM de la Ville de Lyon, par exemple, s'adresse aux élèves d'écoles primaires en adoptant une iconographie populaire auprès de ce public. A l'inverse, pour la commune de Thil, si le document a été diffusé initialement par voie postale à l'ensemble des riverains, il sert aujourd'hui de guide et il est remis aux nouveaux résidents qui viennent se déclarer en mairie. Si formellement, il s'avère moins communiquant que d'autres, le document thilois propose pour chaque phénomène un léger « historique » des manifestations physiques sur le village, complété par des photographies datées, racontant à leur manière une histoire de la commune.

Enfin, divers guides d'élaboration de DICRIM sont mis à la disposition des collectivités, afin que les élus locaux les réutilisent. Les supports en question proposent généralement une structure et un contenu très proche de ceux des DDRM, affirmant le lien de filiation qui existe entre les deux documents. En cela, il s'agit de solutions « clé-en-main » pour procéder à une

de cette en-tête. Retracer la provenance de cette rédaction a peu d'intérêt dans la démarche globale de réflexion, mais l'identification de plusieurs occurrences met en lumière la circulation de certains principes.

³²¹ Voire européenne pour certains dispositifs, comme par exemple le 112, numéro d'appel d'urgence valide dans l'ensemble de l'Union Européenne.

³²² En témoigne, par exemple, l'intégration de ces informations au code de la route (numéros d'urgence, SAIP, comportement à adopter en cas de diffusion de signaux sonores, etc.). Leur connaissance fait d'ailleurs partie intégrante de l'évaluation des candidats à l'examen du permis de conduire depuis le 1^{er} janvier 2018.

information *communale*, pensée selon les attendus des services de l'Etat (puisque le document en émane) et avec une forme se rapprochant des supports de l'information *régalienn*e.

*C) La réutilisation de l'information régalienn*e en faveur de l'objectivation de son contenu

Ces éléments justifient l'étude comparative de la mise en forme et du contenu de plusieurs DICRIM. A cette fin, nous proposons une analyse croisée de six documents, produits par des équipes municipales appartenant à chacune des catégories présentées plus haut. La typologie a déjà permis de mettre en évidence que l'ajout d'informations par la collectivité dépend de l'intérêt que les élus portent à la thématique des risques, ainsi qu'aux ressources à leur disposition. L'examen se concentre alors sur les similitudes, mais aussi les divergences de ces outils d'information *communale*. A cette fin, nous nous appuyons sur des extraits de parties dédiées aux problèmes d'inondation de plusieurs DICRIM dont un aperçu est disponible en ANNEXE XXVIII.

Une rapide observation des documents montre leur apparente diversité : dans l'ensemble les sections sont relativement fournies en texte et sont accompagnées d'illustrations de la commune (photographies, cartographies, graphismes particuliers, etc.). D'une collectivité à l'autre, l'esthétique générale et le contenu varient eux-aussi fortement. Le DICRIM des communes de la catégorie n°1, lorsqu'il est réalisé, est relativement daté : dans le cas de la commune de Saint-Maurice-de-Beynost³²³ la réalisation du DICRIM est antérieure à la première version du DDRM et n'a donc pas pu s'en inspirer. Pour autant, son contenu se révèle assez dense et documenté, en sus de sa portée informative. Il intègre diverses descriptions des inondations potentielles, et liste les crues notables ayant affectées la commune. Une majorité de ces éléments figure, par la suite, dans le rapport de présentation du plan de prévention des risques naturels de la commune, approuvé en 2006. Pour sa part, la cartographie n'indique pas l'enveloppe des aléas, telle qu'elle a pu être déterminée avant la phase de concertation, mais affiche, à la place, une proposition de périmètre sur lequel « effectuer l'information préventive ». Produite par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt en 2000, la cartographie se fonde sur une hypothétique zone tampon à l'intérieur de laquelle peuvent se manifester les inondations du Rhône.

Pour les communes de la catégorie n°2, les DICRIM traitent de problèmes d'inondation, ou des « risques d'inondation » de manière succincte. Ils adoptent un format condensé, sur lequel l'information est distribuée sous forme de liste, *via* des tirets successifs. La description

³²³ Cf. Cas A de l'ANNEXE XXVIII.

du phénomène, ses potentielles manifestation sur la commune, les « mesures prises » par les administrations publiques pour assurer leur gestion ainsi que des « gestes » et « réflexes » à connaître s'enchaînent sur la page dédiée. Notons de nombreuses similitudes dans les définitions proposées des inondations, dans la mesure où elles adaptent celles qu'en donnent les DDRM. Nous comparons chacune des trois définitions dans l'extrait suivant :

« Une³²⁴ inondation est un[e] phénomène naturel entraînant la *submersion, rapide ou lente, d'une zone habituellement hors d'eau*. Elle se caractérise par sa nature (crues de plaine, crues rapides, crues torrentielles, de remontées de nappe) et notamment par la hauteur d'eau, la vitesse de montée des eaux et du courant, l'intensité ou encore la durée de submersion. *Le risque d'inondation est la conséquence de deux composantes : [Cette submersion peut être-due à] l'eau qui peut sortir de son lit habituel d'écoulement ou [en lien avec les constructions de l'homme dans l'espace alluvial] [et l'homme qui s'installe dans la zone inondable]* apparaît (remontée de nappes phréatiques, submersion marine...), et l'être humain qui s'installe dans la zone inondable pour y implanter toutes sortes de constructions, d'équipements et d'activités. *[Elle peut aussi être consécutive à la rupture d'un barrage parfois bien en amont]* ».

[Extraits du DDRM de l'Ain et des DICRIM de Meyzieu et de Rillieux-la-Pape]

Pour réaliser la fiche au sein de leur DICRIM, les services techniques municipaux, ont donc manipulé la définition du phénomène d'inondation préalablement proposée par le DDRM et l'ont arrangée pour en constituer une version succincte et théoriquement plus simple à communiquer. Néanmoins, cette transformation ne s'établit pas sans quelques raccourcis, qui altèrent la définition initiale, notamment pour ce qui est de la caractérisation d'un « risque ». D'abord, au sein du DICRIM de Meyzieu (cas B), la version proposée n'arbore aucune trace du terme « risque », si ce n'est dans le titre de la fiche. Ainsi, alors que définition du DDRM attribue l'identification d'un « risque d'inondation » à deux potentialités (celle qu'un cours d'eau sorte de son lit, et des installations humaines en zone inondable), celle du DICRIM s'émancipe du caractère probabiliste pour se focaliser sur la description d'une submersion. Dit autrement, en apparence, les deux textes ne traitent pas de la même chose : le premier évoque un évènement probable et prévisible, tandis que le second décrit la survenue du phénomène physique³²⁵. A l'intérieur du DICRIM de Rillieux-la-Pape, la définition du DDRM est tronquée, puis appropriée par le rédacteur, qui la complète d'une évocation de la rupture de barrage. Dans cet ajout, nous supposons que le pronom personnel « elle » est un rappel à « l'inondation » ou

³²⁴ L'extrait combine chacune des trois définitions proposées pour décrire une « inondation ». L'extrait initial, c'est-à-dire celui issu du DDRM est indiqué en police standard. La définition proposée au sein du DICRIM de Meyzieu est soulignée dans le corps du texte, tandis que celle de Rillieux-la-Pape est en italique. Des morceaux de phrases viennent compléter les définitions via l'utilisation de crochets et de la police adéquate. Les définitions sont lisibles au sein des cas B et C de l'ANNEXE XXVIII.

³²⁵ Notons toutefois l'usage de l'adverbe « peut-être » dans la définition que propose le DICRIM de Meyzieu, qui, en outre de constituer une faute grammaticale – l'utilisation de la forme « peut être » conjuguée sans liaison étant ici plus correcte – marque une possibilité et non une probabilité, comme le suggère théoriquement la notion de « risque ».

à la « submersion rapide ». L’adverbe « aussi » marque néanmoins une relation de complémentarité vis-à-vis des précédentes phrases et suggère donc que l’« inondation » et le « risque d’inondation » désignent, en fait, un seul et même objet.

Mais malgré ces adaptations mineures, la compréhension globale du message que souhaitent transmettre les rédacteurs des DICRIM ne semble pas altérée. Au contraire même, en s’appuyant sur un document apparemment validé par les services préfectoraux, ils reproduisent un contenu censément *objectif*, teinté d’une autorité technico-administrative. De cette manière, en considérant comme indiscutable la définition proposée par le DDRM, les techniciens municipaux en renforcent l’objectivité théorique. L’ensemble des acteurs producteurs de l’information préventive, ainsi que les cibles de cette dernière sont invités à comprendre la notion de « risque d’inondation » en considérant la définition *via* la réalisation du phénomène et de ses conséquences sur les zones aménagées. Ce faisant, ils laissant de côté d’autres perspectives, par exemples liées à la notion de « vulnérabilité territoriale » (METZGER, D’ERCOLE, 2011), ou bien à des représentations alternatives portées par les riverains ou d’autres acteurs en présence. L’utilisation de l’information préventive *régalienn*e en vue de la production du volet *communal* participe donc, dans ce cas, à la transmission d’une définition objectivante et aléa-centrée de la notion de risque.

Les remarques établies pour le précédent type de commune s’appliquent aussi à celles de la catégorie 3. En effet, la définition de l’inondation et des manifestations qui y sont proposées sont similaires à celles du DDRM de l’Ain. Toutefois, pour ces municipalités, l’information préventive *communale* s’établit, en sus, au regard d’exemples concrets et parfois illustrés par les débordements des fleuves, ou par des photographies légendées³²⁶. Ces deux éléments répondent toutefois à des appréciations distinctes des inondations. En effet, dans le processus d’information, les photographies servent à l’illustration des crues et procurent à l’hypothétique lecteur l’impression d’une exposition locale et ancienne aux inondations. A ce titre, l’utilisation de clichés en noir et blanc, notamment pour la commune de Niévroz, suggère des épisodes passés, ancrés dans l’histoire du village. Il en va de même pour la municipalité de Thil, qui localise et date des vues d’habitations sous les eaux. Les illustrations de ce genre complètent donc le dispositif d’information *régalien* en lui procurant des illustrations, ainsi qu’en mettant en scène des récits des inondations. Plutôt que de rester purement abstraite, et

³²⁶ Cf. cas D et E de l’ANNEXE XXVIII.

réduite à des explications textuelles ou schématiques comme le proposent certaines collectivités, l'information provoque donc un effet emphatique.

Pour ce qui est des cartographies, leur emploi au sein de documents d'information participe à leur validation en tant qu'outil affichant les « risques » et clôt les éventuelles requêtes autour de leurs tracés. Ceci vaut particulièrement pour les plans de prévention des risques qui, comme nous l'avons montré dans la précédente partie, peuvent faire l'objet de rudes discussions bien après leur mise en service. Pour le DICRIM de Niévroz, la cartographie sélectionnée est le plan de surfaces submersibles du Rhône datant de 1972 : bien qu'ancien, le document a été choisi puisqu'il offre une approximation des espaces susceptibles d'être concernés par les inondations du Rhône. Mais au sein d'autres DICRIM, c'est le plan de zonage du PPR, ou une variante graphique de celui-ci qui sont affichés. Ce type d'illustration renforce en conséquence le consensus entourant l'élaboration des PPR et participe, par extension, à la stabilisation des tracés de *ce qui fait risque*.

Enfin, pour la dernière catégorie de communes³²⁷, les ressources dédiées aux graphismes du DICRIM peuvent donner lieu à un document pédagogique, à l'intérieur duquel l'information prend généralement une forme normative. Pour la Ville de Lyon, elle s'établit au fil des pages à travers un dialogue entre le lecteur et un personnage imaginaire, confiant à son interlocuteur de « bons réflexes ». Le jugement de valeur associé aux informations prodiguées par le document évoque implicitement l'existence de contre-indications ou de comportements *a priori* inadéquats. Ce premier constat rejoint le présupposé courant que portent les gestionnaires, qui consiste à voir les riverains comme des individus inconséquents. De plus, la mise en scène d'un personnage apparemment doté de compétences surnaturelles et visiblement apte à maîtriser (littéralement) et résister aux phénomènes physiques, suggère une personnification de la Ville de Lyon, qui produit et distribue le document. Ainsi, le lecteur, bien plus fragile et vulnérable que le protagoniste, est invité à suivre ses conseils de manière passive et à en apprendre les enseignements. La communication se fait donc dans un rapport de domination symbolique entre la municipalité de Lyon, protectrice, et le lecteur supposé imprudent.

L'écriture du DICRIM ne se détache toutefois pas pour autant du contenu du DDRM, dont on retrouve des traces dans le préambule du document. Malgré les visuels pédagogiques du document, celui-ci reproduit les éléments de communication propres aux services de l'Etat, et diffuse une information préconfigurée.

³²⁷ Cf. cas F de l'ANNEXE XXVIII.

Principal instrument de l'information préventive *communale*, le DICRIM s'article donc autour de divers éléments relatifs à l'information préventive *régalienn*e. A l'inverse des étapes de production de cartographies et de négociation de *ce qui fait risque*, l'information préventive fonctionne donc au travers d'un consensus général, qui fait des informations procurées par les services de l'Etat, une donnée quasi-incontestable. La seule occasion d'en modifier la teneur réside entre les mains du rédacteur qui copie certains paragraphes, puis les arrange pour correspondre au mieux à sa représentation de *ce qui fait risque*. Il additionne alors des histoires liées à des évènements passés, puis en assure la diffusion à ses administrés. Mis à part pour l'acteur responsable de l'information préventive *communale* qui en *bricole* le contenu, cette dernière est généralement donnée telle quelle au public visé, prête pour une utilisation immédiate.

D) Des documents performatifs qui figent les risques identifiés

En cela, le DICRIM revêt une dimension performative : en énonçant publiquement les divers « risques majeurs » susceptibles d'advenir sur le périmètre communal, il conduit, d'une part, à leur prise en charge par les services communaux en incitant à leur gestion, et, d'autre part, fait advenir leur identification par les lecteurs du document. En outre, l'utilisation d'une même expression – celle de « risque majeur » – pour désigner une variété de phénomènes physiques, aussi bien relatifs à des évolutions météorologiques ou climatiques, qu'à des déplacements tectoniques, ou encore à la présence humaine et industrielle sur un espace donné, laisse envisager l'existence d'une unicité dans leur prise en charge par les gestionnaires. Le spectre relativement large des « risques majeurs » y est généralement décrit, les uns à la suite des autres, sans pour autant s'attarder sur leurs modalités d'identification et de définition, ni sur les similarités entre chaque catégorie.

Pour autant, l'utilisation de la notion de « risque », comme la définissent usuellement les services de l'Etat, s'effectue de manière modérée dans les DICRIM. La plupart des collectivités suppriment son utilisation pour désigner préférentiellement le phénomène physique sous-jacent. C'est le cas, par exemple, pour les titres des sections de DICRIM (ANNEXE XXVIII), mais aussi dans le corps du texte, où la dimension virtuelle de la notion de « risque » est remplacée par la présentation du fonctionnement physique et des conséquences possibles du phénomène. Ce choix entretient alors la confusion entre le phénomène physique et le risque que celui-ci se produise, exalté, par ailleurs, par la dénomination des ressources documentaires mises en référence du DICRIM (plan de prévention des risques, dossier départemental sur les risques majeurs, etc.).

En synthèse de cette analyse, l'information préventive *communale*, prodiguée essentiellement via le DICRIM, reproduit une grande partie des notions et définitions issues du canal d'information *étatique*. Les missions de communication ont principalement pour but de poursuivre l'appropriation de la thématique des risques par la population, ambition que les élus locaux rapprochent le plus souvent de l'expression « culture du risque ». Mais en complément de leurs obligations réglementaires, les acteurs responsables de l'information préventive *communale* sont libres d'introduire des éléments pour accompagner les destinataires dans son appropriation : un niveau intermédiaire apparaît donc dans le système social dédié à l'information préventive (fig. 37). L'acteur dépositaire de ces missions peut y être caractérisé par une relation hiérarchique formelle vis-à-vis des élus communaux – dont il est, soit l'un des représentants, soit un technicien – et par une connaissance variable de la thématique des « risques », assimilable à l'une des quatre positions types (cf. tableau 7 p. 385). Il modifie alors, plus ou moins à la marge, les éléments relatifs à *ce qui fait risque* communiqués aux administrés destinataires de l'information.

Nous montrons ainsi la diffusion d'une information relativement univoque et qui tend à l'*objectivation* des notions et des définitions utilisées. Pour les acteurs chargés de produire l'information en mairie, des tâches supplémentaires, en lien avec la gestion préventive de crise viennent affecter les représentations qu'ils ont de *ce qui fait risque*. Comme nous le montrerons par la suite, ces acteurs développent alors des représentations relatives à la gestion de crise, fondée sur leur connaissance locale des phénomènes physiques. **Dans quelles mesures ces connaissances sont-elles réinvesties ensuite dans le processus d'information parallèle au DICRIM ?**

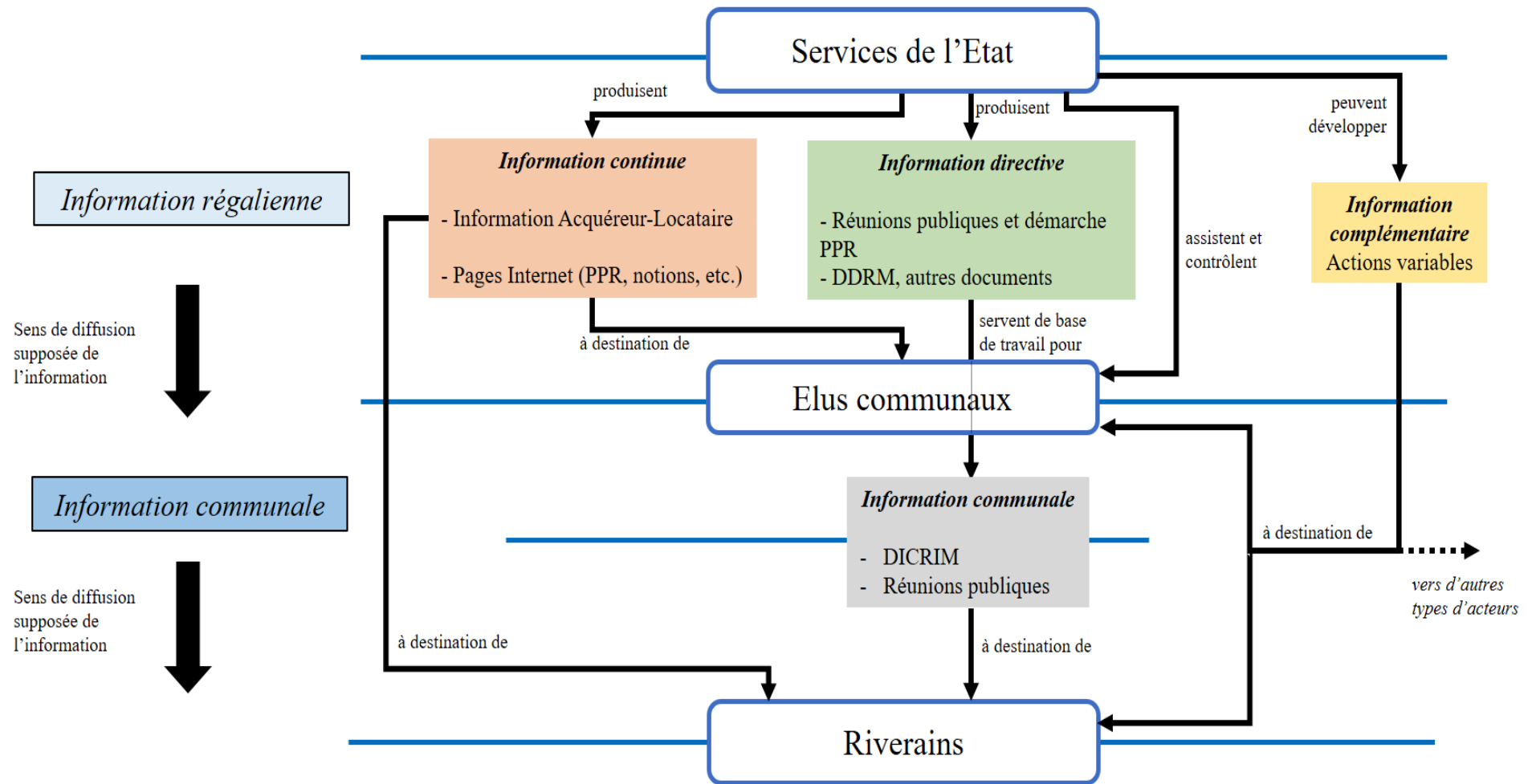


Figure 37 – L'information préventive communale dans le processus d'information préventive

3) Un exercice de composition complexe pour prévoir la gestion de crise

La gestion préventive de crise est détaillée au sein du plan communal de sauvegarde (PCS), dont la réalisation incombe au maire. Elle va généralement de pair avec l'information préventive, notamment en raison de la proximité thématique et des ressources allouées aux responsables de ces tâches.

A) Des services en marge et aux ressources limitées

Les « mesures de prévention », telles qu'elles sont introduites dans les DICRIM, correspondent à des actions de support à d'autres opérateurs conduisant leurs missions à une échelle bien plus large que celle de la commune. C'est, par exemple, le cas pour des crues du Rhône qui n'interviennent rarement que sur une seule municipalité, mais qui s'étendent aussi aux territoires voisins. Ainsi, les actions communales se bornent au suivi de la crue dans son territoire administratif, et à la transmission d'informations aux différents services préfectoraux habilités à intervenir.

C'est cette organisation qu'essaye de traduire le plan communal de sauvegarde. Composé de plusieurs « fiches-actions », décrivant chacune l'organisation que doivent adopter les agents municipaux en cas de survenue d'un événement particulier, il prend le plus souvent la forme d'un classeur à l'épaisseur variable, et disponible dans une quantité limitée. De cette manière, si un phénomène physique advient, le maire, ou le titulaire dédié est institué en tant que responsable des actions communales (RAC) tâche de répondre aux évolutions du phénomène sur la commune, conformément à ce qui a été prévu en amont. Bien que les travaux de Claude GILBERT (1991A ; 1991B ; 1987) aient pu mettre en évidence les ajustements qui s'opèrent au moment précis de la crise – souvent aux antipodes de ce qui avait été prévu en amont – l'exercice d'organisation préventive reste toutefois une obligation réglementaire.

Ce travail s'effectue au sein de services relativement réduits qui disposent de moyens limités et qui sont souvent isolés, voire dans certains cas marginalisés, au sein de leur structure. C'est en tout cas, l'un des points communs aux collectivités du nord-est de l'agglomération lyonnaise, pour lesquelles l'élaboration du PCS se retrouve confiée, au gré des évolutions, à un service plus ou moins doté pour mener à bien cette fonction. La plupart du temps, son traitement est, d'ailleurs, dévolu à des services situés dans l'une des annexes de la mairie³²⁸. L'élaboration

³²⁸ A l'occasion d'un séminaire organisé dans le cadre de l'ANR Transenvir, Claude GILBERT propose une synthèse de sa carrière de chercheur en science politique autour de la gestion de crise et de la question des « risques ». Il y explique « que les risques ne sont pas des problèmes publics prioritaires. C'est-à-dire que quand on regarde froidement quels sont les organismes qui sont en charge des risques et de la gestion de crise, dans les différentes administrations et au sein des entreprises, c'est pratiquement toujours des gens marginaux, des gens marginaux et

du PCS est alors noyée au milieu d'autres tâches, elles aussi prioritaires, et dont la réalisation influence le temps dédié à la gestion préventive. A ce titre, plusieurs agents comparent l'organisation à mettre en œuvre en situation de crue à celles qu'ils ont déjà eu l'occasion de déployer à l'occasion d'évènements météorologiques (chute de neige), voire en réponse à d'autres expériences passées.

Cette apparente surcharge de missions se double d'un manque de moyens contre lequel s'insurgent les mêmes agents. Ceux-ci élaborent le plan communal de sauvegarde puis le tiennent à jour en se conformant au mieux à la réglementation. Ils mobilisent pour cela un ensemble de ressources très vaste, mais dont l'identification n'est jamais clairement établie au moment où le document est rédigé. Pour le produire, ils agglomèrent donc des annuaires incomplets, et rarement mis à jour, dans lesquels figurent des listes du personnel, des services préfectoraux à contacter, des potentiels hébergeurs, des riverains concernés, etc. Ils identifient ainsi l'ensemble des interlocuteurs qui pourraient ne pas être disponibles en situation de crise, voire dont les coordonnées ne sont plus valides. Ils recherchent en réponse des solutions alternatives pour contourner d'éventuelles failles, ils inventorient les ressources matérielles à leur disposition (lits de camp, couvertures, gilets de sauvetage, masques, protections particulières, etc.), établissent des conventions auprès des banques alimentaires, ainsi que d'autres éventuels partenaires (supermarchés, hôtels, etc.), ils regroupent les dossiers éparés à leur disposition, reproduisent certaines portions des PCS voisins, avant de formaliser l'ensemble sous la forme de fiches.

En cela, l'élaboration du PCS constitue un exercice de complexe de prévision et de bricolage qui intègre une pluralité de données et dont l'accessibilité, ainsi que la production varient fortement en fonction de la taille de la commune concernée, des choix politiques d'attribution des ressources, mais surtout des « risques » qui y sont identifiés. L'ajout d'une ressource à un PCS peut, à ce titre, être conditionnée à un ensemble de paramètres parfois indépendants de l'acteur qui en a la charge.

B) La double vocation du PCS

Les problèmes publics réglementairement associés à la catégorie des « risques naturels » ou aux « risques technologiques » disposent formellement d'un traitement similaire à n'importe quel autre type de « risque » identifié par le DDRM. Néanmoins, ils relèvent de procédures qui

sans budget ». Cette remarque rejoint en partie les observations que nous faisons des services communaux en charge de l'organisation préventive de la gestion de crise.

échappent à la simple gestion communale et qui font intervenir les services préfectoraux capables d'agir et d'attribuer à la collectivité des directives générales à suivre. Ainsi, le PCS intègre deux types de mesures pour la prévention des risques : une première liée à l'information instantanée des administrés et une seconde, propre au suivi des évolutions et à l'action d'urgence en cas d'évolution soudaine du phénomène.

Pour le premier volet de mesures, plusieurs solutions sont développées, allant de l'affichage sur les panneaux communaux à l'utilisation de systèmes de télé-alerte. Cette méthode nécessite la tenue d'un registre de courriels et de numéros de téléphone des administrés volontaires – le règlement général sur la protection des données (RGPD) empêchant une inscription systématique des riverains sur les listes. Le maire d'une commune s'agace, d'ailleurs, de cette barrière réglementaire qui limite la diffusion complète de l'information préventive sur sa commune, avant de poursuivre en indiquant une modification annuelle de la liste sur la base des données ouvertes de téléphonie détenues par l'opérateur du système. La collectivité peut alors, si besoin, procéder à l'information progressive de sa population : les informations de sécurité sont transmises aux riverains concernés au fur et à mesure de l'évolution du phénomène physique.

Le second versant fait, quant à lui, référence aux fiches intégrées au PCS projetant l'organisation de la commune en situation de crise. Celles-ci résultent d'une réflexion partagée par les acteurs en charge et ceux susceptibles d'intervenir, dans le but de déterminer les modalités de mobilisation des ressources et, par conséquent, de répondre à une éventuelle manifestation physique. Les opérations inscrites dans les fiches sont réfléchies *via* un exercice de projection mentale du phénomène physique et de ses conséquences potentielles sur la commune. Mais contrairement à la plupart des phénomènes physiques pour lesquels l'appréciation est laissée aux responsables du PCS – ils s'appuient alors sur leurs propres représentations pour les envisager –, l'exercice s'avère relativement différent pour les inondations de cours d'eau, puisque ceux-ci disposent d'un suivi permanent, *via*, par exemple le dispositif d'information Vigicrues.

Piloté par un service dédié en DREAL, ce dispositif confère pour chaque bassin versant suivi et sur des périodes de temps plus ou moins rapprochées, un ensemble de données sur les hauteurs et les vitesses d'eau. L'ensemble constitue un système de suivi et de prédiction à court terme des crues constitué autour d'un classement de la potentialité de débordements en

plusieurs niveaux³²⁹. Le référent départemental inondation (RDI), mission dévolue à la DDT, doit interpréter les évolutions des cours d'eau susceptibles de déborder et en traduire les conséquences sur les communes riveraines.

« Le job du RDI c'est de dire "il y a tel secteur d'impacté", puis il apporte des éléments d'informations au préfet. On est vraiment en parallèle, on n'impacte pas la chaîne d'alerte. [...] Pour le Rhône, par exemple, on apporte un bulletin qui donne une traduction sur les enjeux potentiels au regard de la prévision et on l'envoie ensuite au préfet. C'est un bulletin qu'on fait dès qu'on est en vigilance jaune. Le niveau jaune, c'est la mise en vigilance et on apporte une traduction de l'impact. [...] Concrètement, dans notre organisation, ce qui se passe, c'est que notre information est diffusée au service en charge de la gestion de crise et aussi au SDIS ».

[Responsable de l'unité prévention des risques à la DDT du Rhône]

Avec les informations des RDI, il devient alors possible pour le responsable du PCS d'établir les mesures préventives par rapport à la progression de la montée des eaux, et donc d'envisager une succession d'actions à déployer localement. La gestion des inondations peut alors être préparée par rapport à des modèles numériques de crues similaires à ceux employés pour la cartographie des aléas, mais se fondant sur plusieurs niveaux de crues (de la biennale à la millénale), au lieu de s'établir uniquement sur une seule crue de référence.

C) Un « bricolage » inspiré des évènements antérieurs

L'exercice de projection prédictive que constitue le PCS s'appuie généralement sur des manifestations passées des phénomènes physiques. C'est, en particulier, le cas auprès des communes associées aux catégories n°3 et 4, qui développent des outils de suivi et de retours d'expériences des crises attenantes.

Lors de chaque crue, le maire de Niévroz tient, par exemple, une main-courante, à l'intérieur de laquelle sont consignées les évolutions du cours d'eau, ainsi que les mesures déployées pour les contenir à distance du village et des habitants. D'une crue à la suivante, l'ensemble constitue une chronique permettant à la collectivité de dégager des pistes d'amélioration et de cerner les problématiques récurrentes. Sur Niévroz, certaines portions de route sont habituellement inondées, ce qui entraîne fréquemment l'immobilisation et la mise en danger d'automobilistes : pour limiter ce genre d'incident, le maire contacte la gendarmerie nationale dès que la vigilance jaune est instaurée, afin que celle-ci y interdise la circulation.

³²⁹ Il existe quatre niveaux : un premier correspondant à la couleur verte traduisant un comportement normal du cours d'eau. Le niveau jaune indique un « risque de crue génératrice de débordement » simple, l'orange, « un risque de crue génératrice de débordements importants » et le rouge, « un risque de crue majeur ». Les valeurs limites qui définissent ces niveaux varient d'un cours d'eau à l'autre, notamment en fonction de leur hydrologie. Source : VIGICRUES, « Vigicrues : Carte de vigilance crue nationale », Lien : <https://www.vigicrues.gouv.fr/> [Consulté le 04/03/20].

De même, sur la commune de Thil, les mesures préventives en cas de crue du Rhône s'inspirent de répliques passées. Les figures 38 et 39 illustrent les différentes étapes qui ont structuré la gestion de crise lors des crues de février 1990 et de janvier 2018.

Les deux *modus operandi* présentent de nombreuses similitudes dans les procédures suivies, notamment dans la recherche du niveau du fleuve auprès de la gendarmerie, ou encore, dans le déplacement de monceaux de terre, puis leur dépôt aux abords de la rue de la mairie. Le merlon de terre ainsi réalisé doit théoriquement empêcher l'inondation des habitations sur l'artère principale du village, et dévier la crue vers le stade. Cette digue improvisée relève, dans les faits, d'une pratique vernaculaire, dont certains vestiges existent encore dans la gestion des crues effectuée localement. A l'extrémité sud de la rue de la mairie figurent, à ce titre, deux encoches, de part et d'autre de la chaussée permettant la fixation de longues planches de bois, censées, elles-aussi faire barrière à la circulation de l'eau. La constitution d'une butte lui est toutefois préférée dans le PCS. En effet, dès sa première rédaction, cette mesure de prévention a été intégrée, en lien avec la crue de 1990 à laquelle le rédacteur du document a d'ailleurs assisté³³⁰.

La fiche dédiée aux inondations du Rhône à l'intérieur du PCS de Thil présente donc des mesures similaires à celles mises historiquement en œuvre par l'équipe municipale de 1990, tout en actualisant la procédure de prise d'information, de diffusion de message via le système de télé-alerte. Il remplace aussi la construction du merlon de terre, par l'utilisation d'une structure mobile, tout juste commandée au moment de l'enquête. Derrière les aspects empiriques et bricolés de ces mesures de prévention, leur utilisation en 1990 et leur efficacité (temporaire) ont justifié leur intégration dans le PCS : pour les élus municipaux, il s'agit alors de dispositifs sûrs, ayant déjà fait leurs preuves.

³³⁰ Néanmoins, depuis les crues de janvier 2018, les services préfectoraux ont recommandé le remplacement de cette pratique archaïque et à la limite de la réglementation, par l'utilisation d'une barrière gonflable portable à installer au même endroit en cas de crue. Cette position s'explique essentiellement par l'interdiction réglementaire de déplacer et de déposer des terres agricoles en dehors des sections cadastrales prévues à cet effet, ainsi que par le caractère moins aléatoire d'un tel dispositif. En effet, la constitution d'une digue improvisée s'avère statistiquement moins stable que l'utilisation d'une barrière gonflable.

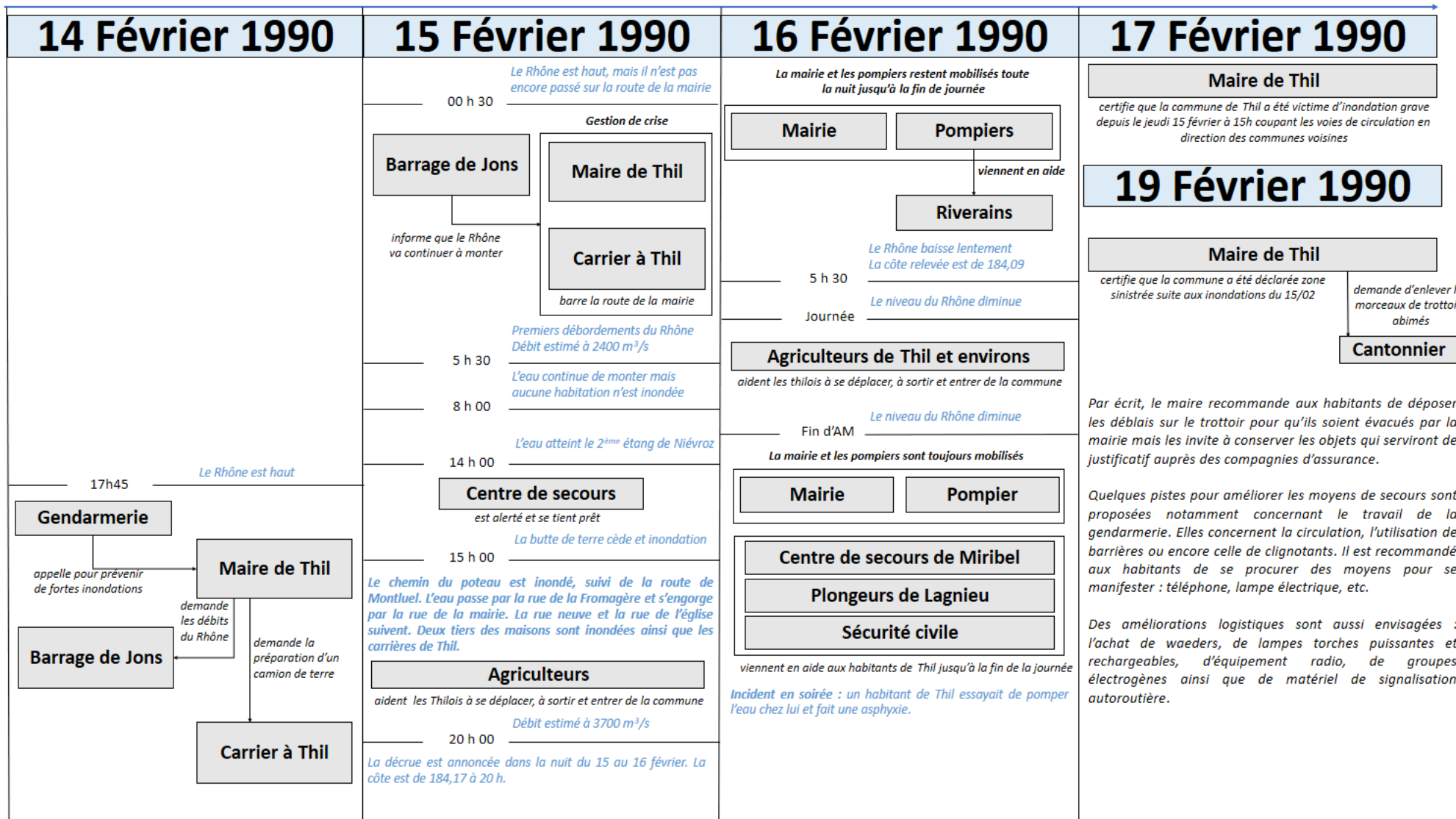


Figure 38 – Schéma de la gestion de crue du Rhône en février 1990 sur la commune de Thil. Le schéma a été coproduit avec les équipes du CEREMA Centre-Est. Source : CADRE, CORBILLE, GHOUL, ROSSET (2018).

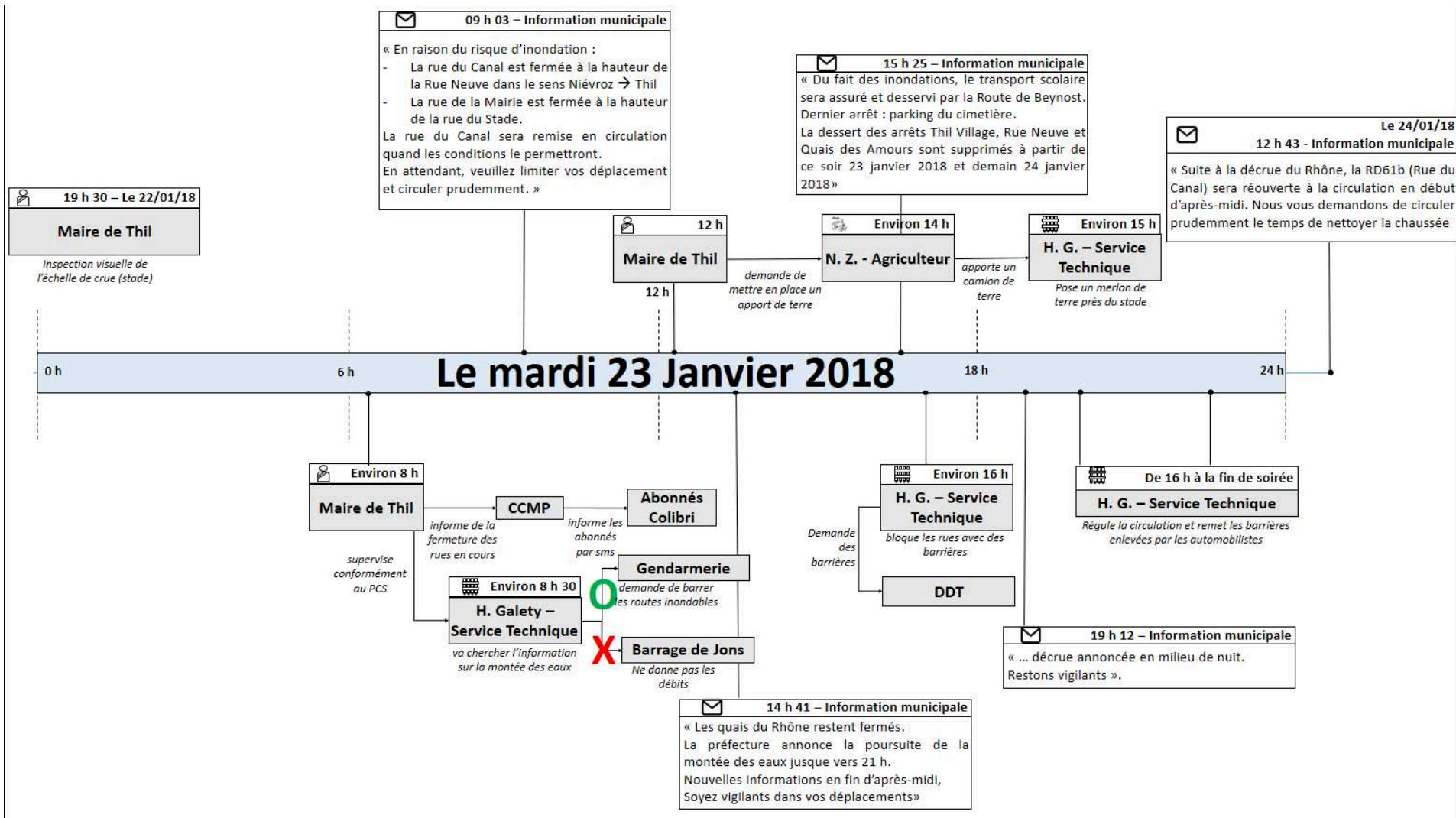


Figure 39 – Schéma de la gestion de crue du Rhône en janvier 2018 sur la commune de Thil.
 Le schéma a été coproduit avec les équipes du CEREMA Centre-Est. Source : CADRE, CORBILLE, GHOU, ROSSET (2018).

Ainsi, la réalisation des fiches du PCS s'établit au regard de représentations collectives ou individuelles usuellement possédées par le RAC. La relation de dépendance semble d'ailleurs fonctionner dans l'autre sens, les communes n'ayant pas vécu de phénomènes physiques récents trouvant rarement d'intérêt à réfléchir à des méthodes communales de gestion préventive de crise. Ceci se traduit par l'absence de PCS : la commune de Saint-Maurice-de-Beynost s'avère, par exemple, peu concernée par les phénomènes d'inondation du Rhône, mais est régulièrement touchée par des problèmes de ruissellements torrentiels en raison de son fort dénivelé. Au début des années 1990, d'importantes pluies ont d'ailleurs provoqué le déferlement d'eaux sur la commune, y causant plusieurs inondations de rez-de-chaussée. Prise en charge quelques années plus tard par l'intercommunalité, la protection vis-à-vis des crues torrentielles a été pensée sous la forme de bassins de rétention installés sur les hauteurs du village. Les ouvrages d'art installés pour réduire les quantités d'eau pouvant dévaler les pentes constituent la principale mesure de prévention évoquée par le maire. Elles figurent d'ailleurs dans le DICRIM sous la forme de deux lignes succinctes et relativement techniques : « une première tranche de travaux a été engagée en 1997, elle a consisté à réaliser cinq tampons sur le plateau et les gabions de corrections torrentielles sur les thalwegs secs de la Côtière ». Selon le maire, la réalisation de ces travaux et l'apparente accalmie – tant vis-à-vis des phénomènes de crue torrentielle, que de l'inondation du Rhône – justifient l'absence de PCS sur sa commune.

D) Un dossier confidentiel dont la diffusion est restreinte

Les acteurs à la manœuvre disposent alors de représentations particulières du fonctionnement physique des événements contre lesquels ils doivent penser l'organisation communale et, par extension la rédaction du PCS. Les procédures de mise en sécurité gagnent en précision *via* l'identification de secteurs particulièrement concernés ou par la définition d'actions, réalisables ou ayant déjà fonctionné par le passé. Une fois intégré aux éléments déjà présents dans le PCS, le tout constitue un « cadavre exquis », dont la rédaction est progressive, sans jamais vraiment faire l'œuvre d'arrêtés municipaux ou préfectoraux. Le document évolue continuellement, au regard des événements qui affectent une collectivité, mais aussi au gré de l'actualisation des listes qu'il contient, des changements d'équipe municipale, de l'évolution des ressources disponibles, ou de l'apparition de nouveaux problèmes à gérer, etc.

Ainsi, lorsqu'il est réalisé, le plan communal de sauvegarde apporte une représentation dynamique et anticipative de *ce qui fait risque*. Il constitue donc un exercice de projection idéale des causes et des conséquences d'un phénomènes physique potentiel sur une collectivité

donnée. En cela, la succession d'actions qui y est décrite traduit une certaine représentation de la cinétique de l'évènement potentiel, tandis que l'identification de secteurs prioritaires concentre les actions préventives à mener selon une spatialité spécifique à *ce qui fait risque*, parfois différente de celle proposée par les services de l'Etat dans les PPR. Les responsables de l'élaboration du PCS, et des missions d'information préventive *communale* sont dépositaires de représentations alternatives de *ce qui fait risque* reposant sur l'identification d'une dimension temporelle et de spatialités, pas tout à fait équivalentes à celles objectivées au cours de la démarche d'élaboration du PPR. Par extension, elles diffèrent aussi de ceux imposés par les outils d'information préventive *régalienn*e.

Mais ces représentations ont souvent tendance à n'être retenues que par les services et acteurs qui en ont la charge, et font rarement l'objet d'une diffusion en dehors de ce cercle réduit. Ceci peut s'expliquer par au moins trois éléments que nous avons déjà en partie signalés tout au long de l'analyse. Le premier est relatif à l'apparente confidentialité qui entoure l'élaboration du plan communal de sauvegarde. Il s'agit généralement d'un document interne à la collectivité, et dont la consultation n'est pas autorisée par des acteurs étrangers. Mise à part la Ville de Lyon, qui a produit un guide de présentation du PCS, les responsables introduisent le document mais refusent toute reproduction de celui-ci, invoquant des raisons de sécurité. Pour autant, la circulation des dossiers entre collectivités voisines est manifeste, puisque certaines fiches présentent d'importantes similarités d'une municipalité à l'autre.

Le deuxième élément résulte, quant à lui, du traitement accordé à la prévention des risques par les communes. En fonction de leur appartenance à l'une ou l'autre des catégories précédemment présentées, les tâches d'information et de gestion préventive de crise apparaissent plus ou moins prioritaires. Combinée au fait que les services se trouvent souvent en marge, ou installés dans des annexes de l'édifice principal de la mairie, la position symbolique accordée aux responsables des missions est souvent dévaluée. Ainsi, les dépositaires d'une appréciation locale de *ce qui fait risque* ont rarement l'opportunité de faire part de leurs représentations alternatives, si ce n'est à l'intérieur du document synthétique, et à portée communicationnelle, que représente le DICRIM.

Le troisième point rejoint le précédent et se structure autour des obligations réglementaires imposées aux DICRIM : celui-ci est doté d'une mission d'information uniquement et sa réalisation repose sur les bases du DDRM et les éventuels autres supports à la disposition des rédacteurs. Or, comme nous l'avons montré, les représentations parallèles évoquées plus haut, font généralement l'objet d'une formalisation limitée, à l'intérieur d'un

document confidentiel. La diffusion de ces représentations dans le DICRIM, si elle n'est pas proprement interdite, se heurte cependant à l'exercice de concision qui est attendu et imposé par certains préconçus rattachés à l'information. Pour autant, les représentations circulent par l'intermédiaire d'échanges et de témoignages locaux.

Finalement, la position pratique et symbolique dominante qu'occupent les services de l'Etat et le préfet leur confère généralement la capacité à dire *ce qui fait risque*, rejetant *de facto* l'ensemble des considérations qui s'en éloignent trop. Dans la mesure où les missions relatives à la prévision de la gestion de crise s'établissent par les mêmes agents responsables de l'information préventive, ceux-ci sont donc dotés de connaissances et de représentations individuelles des phénomènes physiques, qu'ils tâchent de diffuser, malgré les limites énoncées précédemment. Le non-partage de telles conceptions, alors même qu'elles pourraient participer à la dés-essentialisation du construit scientifico-technique que représente *ce qui fait risque*, œuvre alors, par défaut à la validation des préconceptions *régaliennes*, et par extension à leur objectivation (fig. 40).

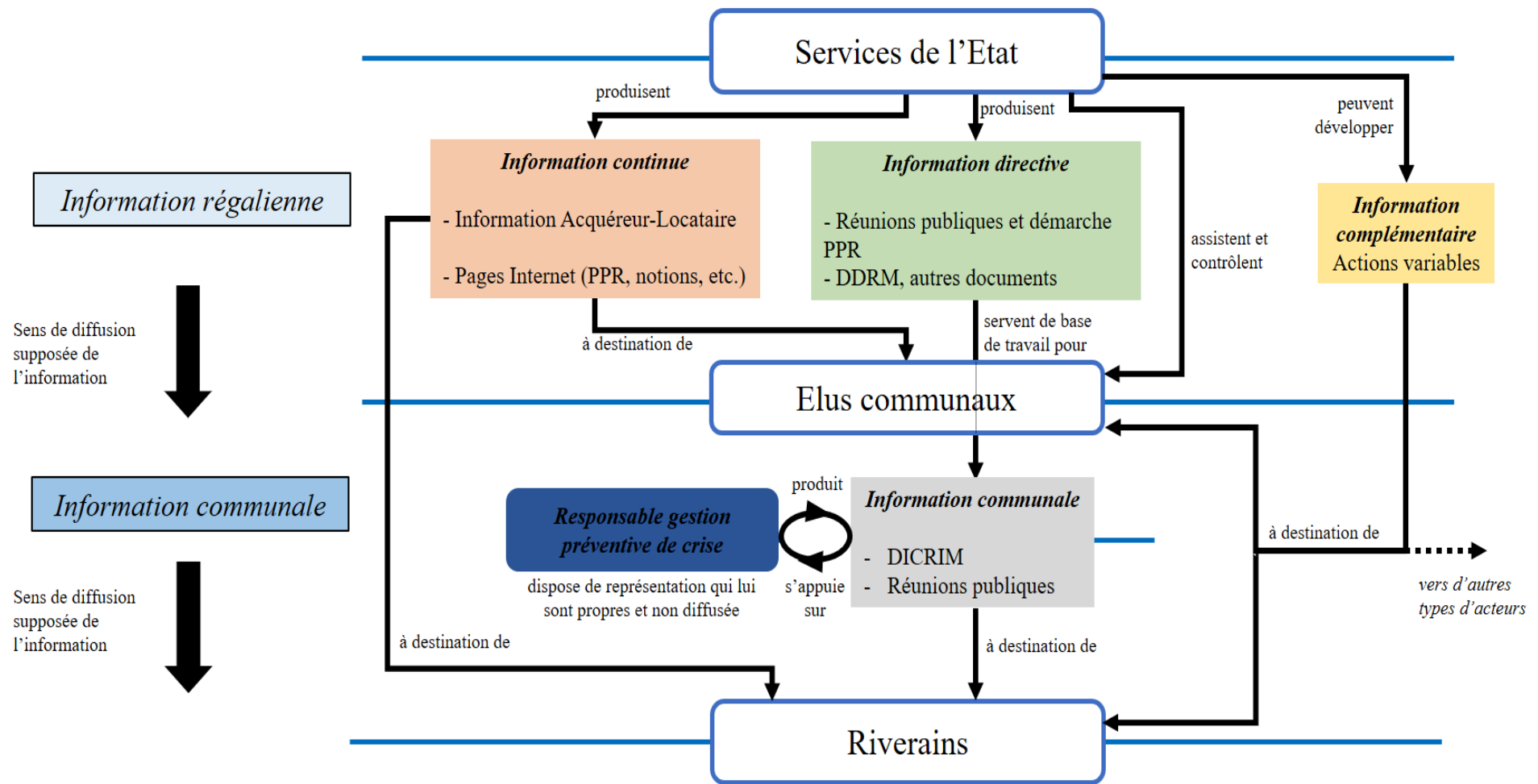


Figure 40 – Schéma de diffusion de l'information préventive relative aux risques majeurs

Conclusion : la diffusion d'un risque consensuel moteur du régime d'objectivation communicationnel de *ce qui fait risque*

Etablie autour de multiples présupposés portés par les acteurs réglementairement chargés de définir et de valider *ce qui fait risque*, la « culture du risque » constitue un objectif fondamental de la politique de prévention des risques en France. Bien que de nombreuses imprécisions subsistent à son égard, notamment dans son emploi par les gestionnaires, son assimilation par les populations soumises à des « risques majeurs », ou non, est pensée *via* divers dispositifs d'information et de communication. S'effectuant principalement de manière *top-down*, nous avons mis en évidence deux canaux principaux de diffusion de l'information préventive.

Le premier, que nous qualifions de *régalien*, est à la charge des services de la préfecture, ainsi que de ceux de la DDT. Il adopte plusieurs formes et il est pensé pour favoriser la diffusion des principales notions et définitions relatives à la prévention des risques, selon des termes similaires à ceux prodigués par les guides méthodologiques. De cette manière, l'information préventive *régalienne* dispose d'une portée *objectivante*, laissant bien souvent supposer que les objets manipulés existent indépendamment des choix définitionnels, des évaluations, des discussions ou des négociations qui ont précédé leur stabilisation. Chacune des trois voies étudiées, bien qu'obéissant à des mécanismes de diffusion de l'information complémentaires, présentent donc un contenu relativement similaire.

L'information préventive *régalienne* est complétée localement par deux missions confiées au maire, et parfois déléguées à un responsable municipal. Il s'agit des missions d'information *communale* et de production des éléments servant à prévoir l'organisation des agents communaux en cas de crise. La production des documents relatifs à chacune de ces missions (respectivement le DICRIM et le PCS), leur contenu et leurs modalités de diffusion (ou de conservation) témoignent alors d'une reproduction des données partagées par l'information *étatique*, structurée autour d'une relation de domination pratiques, symbolique et réglementaire liant les collectivités, aux représentants de l'Etat.

L'ensemble constitue un canal de diffusion selon lequel se stabilise et se propage une certaine acception de *ce qui fait risque*, en partie déconnectée des conditions scientifico-techniques et des arrangements socio-politiques qui ont précédé sa stabilisation. Néanmoins, contrairement aux deux autres régimes pour lesquelles l'objectivation est processuelle et se manifeste progressivement à chaque nouvelle étape, les mécanismes d'objectivation semblent ici davantage diffus. **A ce titre, l'objectivation s'appuie essentiellement sur la validation et**

l'imposition d'accords et d'arbitrages précédemment établis, ainsi que par l'expression de divers préjugés, forçant une certaine configuration de l'information préventive, et, par extension, de *ce qui fait risque*. Nous montrons, de cette manière, l'existence d'un régime d'objectivation du risque construit autour d'un objectif national d'appropriation de la politique de prévention des risques et associé à une hypothétique « culture du risque ».

**CONCLUSION GENERALE –
RESTITUER LA RECHERCHE**

Conclusion générale : restituer la recherche

« Remarquez, la science n'est jamais qu'une succession de questions conduisant à d'autres questions. Ce n'est pas plus mal, du reste. Sinon, ce ne serait pas une carrière très engageante n'est-ce pas ? »

[T. PRATCHETT et S. BAXTER, 2012 (2016), *La Longue Terre*, p. 21]

Cette thèse a mis en évidence trois régimes d'objectivation de *ce qui fait risque*, constitués tout au long de la mise en œuvre du triptyque cartographie-aménagement-information. Les variations du contenu de la notion, ses configurations successives et les modalités d'objectivation ont constitué les principaux fils directeurs de la démarche qui viennent se nouer dans cette conclusion générale. Nous avons aussi étudié, chemin faisant, la stabilisation d'accords dans différents cadres de discussion et d'interaction entre acteurs. Ainsi, l'hypothèse, posée en fin de partie I, suggérant l'existence de régimes d'objectivation corrélés aux grandes missions de la prévention des risques, est validée.

En explorant toutes les acceptions de l'expression « restituer la recherche » – de la même manière que le chapitre 1 proposait de la « situer » – cette conclusion poursuit un double objectif. Dans un premier temps, elle apporte une réponse à la question introductive : comment l'hétérogénéité des statuts d'acteurs présents sur un territoire donné et les mécanismes de légitimation que ceux-ci mobilisent renseignent-ils quant à l'identification de *ce qui fait risque* ? Dans un second temps, elle dresse des éléments de perspective pour penser les outils d'analyse et les résultats de cette thèse au-delà de l'étude de la politique de prévention des risques dans le domaine de l'aménagement.

1) De la thèse à la synthèse : le triptyque phénomènes-acteurs-territorialités

La proposition de « restituer la recherche » invite, en premier lieu, à une opération de reconstitution de ses conclusions intermédiaires. Ainsi, l'un des principaux résultats a été de montrer que la définition de *ce qui fait risque* correspond au produit des jeux d'acteurs qui s'expriment au sein d'arènes de discussion dans le but de parvenir à un accord. Pour chaque régime d'objectivation, les échanges sont configurés selon des consignes et des règles spécifiques, conduisant à une modalité d'identification de *ce qui fait risque* qui lui soit propre. Pour autant, l'enquête a mis en évidence le recours à des stratégies de justification et de contrôle déployées par les acteurs en présence, dont nous proposons ici de faire la synthèse.

Les stratégies de justification à l'œuvre pour contrer la rationalité technique

D'une situation de négociation à l'autre, la thèse montre l'utilisation constante d'une caution technique par les gestionnaires afin de déterminer *ce qui fait risque*. Ils adoptent des

approches *naturalistes* ou *objectivistes* (COANUS, 2010), héritées de leur formation et parcours socio-professionnel³³¹, les amenant à concevoir la notion de manière aléa-centrée. Par conséquent, ils invoquent une rationalité technique – c’est-à-dire une modalité d’explication et de justification fondée sur la mobilisation de connaissances et compétences spécialisées – afin de valider, modérer ou rejeter les propositions de leurs interlocuteurs. Une telle configuration est rendue possible, dans les faits, par la domination symbolique de ces acteurs³³², **et conduit à accorder au registre technique une place prépondérante dans l’identification et l’explication de ce qui fait risque**. Ainsi, les arguments bénéficiant du concours d’un spécialiste (expert, géomètre, scientifique, consultant, etc.) prévalent sur d’autres réclamations qui en sont *a priori* dépourvues. Plus encore, cette technicité correspond à un véritable « ticket d’entrée » pour participer à la plupart des situations d’échange : les acteurs qui ne disposent *a priori* pas des connaissances requises peuvent, à ce titre, être affectés par les gestionnaires à des positions de simples spectateurs.

Pour les groupes d’acteurs non-gestionnaires, au moins trois stratégies se dégagent pour faire valoir leurs réclamations. Parmi celles-ci figure, par exemple, la possibilité de recourir à une contre-expertise dont le but est double : d’une part, disposer d’un regard critique sur les éléments en présence (précédents rapports d’expertise, données, analyses, modalités de participation, etc.), et, de l’autre, produire des arguments techniques susceptibles d’être jugés recevables. Pour l’acteur commanditaire de l’étude, ceci revient généralement à adopter la rationalité technique et à exposer ses représentations de *ce qui fait risque* en s’y conformant.

Une deuxième modalité d’action consiste à s’écarter des considérations purement techniques et à tenter d’orienter les échanges vers d’autres formes de rationalité, par exemple, exprimées en termes économiques ou relatives à un supposé « bien commun » (LASCOURMES, LE BOURHIS, 1998). Dans les faits, elle amène les acteurs possédant un rôle de représentation (maire, élus municipaux, président d’association, etc.) à introduire de nouvelles préoccupations prioritaires pour le territoire : elles peuvent concerner le développement démographique d’une commune, la mise en œuvre de nouvelles infrastructures (centre commercial, zone d’activité,

³³¹ Rappelons que cette approche pour considérer les risques résulte d’une structuration historique et itérative dont nous avons montré la constitution dans le chapitre 2. Cette organisation contribue par ailleurs à renforcer la position privilégiée des services de l’Etat dans la conduite de l’action, puisque ceux-ci sont réglementairement légitimes à intervenir.

³³² A ce titre, nous avons montré dans le chapitre 6 que cette domination s’exerce sur au moins deux niveaux : d’une part, les gestionnaires – et en particulier les agents des services de l’Etat – détiennent les capitaux sociaux et techniques nécessaires à ce genre d’approches et de l’autre, ils sont réglementairement identifiés comme responsable de l’élaboration des instruments de prévention des risques.

transport par rail, etc.), les usages d'un territoire et de ses ressources par certaines catégories d'acteurs. Le but est donc de réfléchir la détermination de *ce qui fait risque* à l'aune d'autres logiques argumentatives³³³.

Enfin, la dernière stratégie d'argumentation conduit les acteurs qui l'emploient à se saisir de la procédure de définition de *ce qui fait risque* et à l'utiliser pour faire référence à des sujets qui en sont *a priori* déconnectés. Le dossier de la prévention des risques représente alors une opportunité que saisissent ces acteurs pour alimenter des discussions, établies dans un autre contexte. Dans les différentes situations étudiées, une telle modalité d'action permet, par exemple, de remettre en cause des relations de domination entre les services de l'Etat et les élus du territoire, de contester un projet d'infrastructure ferroviaire, voire de s'interroger quant à l'intérêt de conduire une démarche PPR dans un contexte où les inondations sont rares. L'évocation de ce type de sujet a souvent pour effet de suspendre les échanges relatifs à la détermination d'un risque, jusqu'à ce qu'une réponse ait été apportée.

Par l'intermédiaire de ces trois modalités de justification, les acteurs peuvent exprimer leurs représentations de *ce qui fait risque* et mobilisent, pour cela, l'ensemble de leurs moyens. En fonction du contexte où s'établissent les négociations, la sollicitation de ces stratégies n'est toutefois pas possible pour toutes les parties prenantes. Elle peut, en effet, impliquer des prérequis ou des ressources spécifiques (épreuves de conformité, compétences réglementaires, moyens économiques, etc.). Nous montrons ainsi que les procédures relatives à la définition et la gestion des risques constituent l'une des modalités d'expression et d'actualisation des relations entre les acteurs de territoires. Pour autant, dans la mesure où elle est réglementairement établie et qu'elle s'avère usuelle dans le cadre de l'action des gestionnaires de la prévention des risques, le recours à la rationalité technique reste la principale manière de

³³³ Cette modalité d'action fait écho aux situations de dispute analysées par les sociologues Luc BOLTANSKI et Laurent THEVENOT, dans leur ouvrage *De la justification – les économies de la grandeur* (1991). Ils constatent que « le déroulement des disputes, lorsqu'elles écartent la violence, fait [...] apparaître des contraintes fortes dans la recherche d'arguments fondés, appuyés sur des preuves solides, manifestant ainsi des efforts de convergence au cœur même du différend » (1991, p. 26). Pour cela, les revendications et commentaires s'appuient sur des grands « principes » ou modes de justification, regroupés par les deux auteurs sous l'appellation « cité » : dans leur ouvrage ils recensent six logiques argumentatives distinctes centrées autour de « conceptions du bien commun ». Dans une situation de dispute, lorsque les différentes parties prenantes se réfèrent à un bien commun, elles peuvent alors lui attribuer une valeur – ou « grandeur » – différente, voire considérer qu'il ne convient pas pour le régime de justification employé. Il n'y a, par ailleurs, pas nécessairement de consensus sur la cité la plus pertinente pour dénouer le conflit et parvenir à un accord. Ainsi, les différents interlocuteurs d'une dispute s'engagent dans une série d'épreuves et de négociations lors desquelles ils tentent de faire émerger les arguments les plus adéquats à la situation. Pour une synthèse éclairante du cadre analytique développé par BOLTANSKI et THEVENOT voir : JACQUEMAIN (2001).

caractériser *ce qui fait risque*. C'est d'ailleurs autour d'elle qu'est pensée l'organisation des acteurs au sein des différents régimes d'objectivation étudiés.

Des échanges à géométrie variable : agencement(s) d'acteurs

En effet, d'un cadre de négociation à l'autre, la manière dont les acteurs sont agencés dépend, en premier lieu, du capital social (technique) qu'ils possèdent et qu'ils sont susceptibles de mobiliser. Par ailleurs, à chaque régime d'objectivation correspond une configuration-type qui limite les stratégies de justification que les acteurs en présence peuvent déployer.

Pour le régime d'objectivation scientifico-technique, la distribution des acteurs est prévue selon un dispositif particulier (un mandat, une décision préfectorale, un texte réglementaire, etc.). Ce document précise les attendus de la démarche et les prérogatives rattachées à certains acteurs identifiés comme « experts » : ces derniers disposent généralement de compétences et connaissances techniques et doivent se conformer à un « idéal d'expertise »³³⁴ dans le but d'éclairer les décideurs. La légitimité qu'ont les autres acteurs à intervenir se trouve, elle aussi, précisée par le commanditaire de l'étude, qui sélectionne leurs modalités d'association (modèle standard, modèle procédural, forum hybride)³³⁵, voire d'exclusion. De plus, dans la mesure où le mandat précise les conditions de conduite des discussions – et par extension les sujets pouvant être abordés – certaines modalités d'action sont impossibles. Les acteurs en présence peuvent alors solliciter des contre-expertises, notamment en invoquant les controverses qui l'accompagnent.

Les concertations qui accompagnent l'élaboration des PPR font, quant à elles, intervenir un panel élargi d'acteurs à chaque moment de la procédure. Dans notre analyse du régime d'objectivation opérationnel, nous avons indiqué que l'agencement des acteurs s'y établit selon deux critères que sont leur capital « technique » mobilisable et leur légitimité à soumettre de nouveaux sujets. Une telle matrice d'analyse informe à propos des logiques qui conditionnent la participation de certains groupes, ainsi que sur la hiérarchie tacite, plus ou moins (re)connue par les parties prenantes. Il est plus simple pour les acteurs occupant une position dominante de faire advenir des préoccupations étrangères à la prévention des risques, particulièrement s'ils sont à des postes de représentation (élus intercommunautaires, maires, etc.). A l'inverse, pour les acteurs dominés, cela implique généralement de susciter l'émergence d'un collectif en

³³⁴ Cf. p. 143-148.

³³⁵ Voir JOLY (2005).

ralliant d'autres acteurs à leur cause, ou encore de solliciter des spécialistes susceptibles d'apporter leur aide (experts, associations, etc.).

Enfin, l'information préventive se fonde sur une accessibilité élargie et une ouverture de la procédure à une multitude d'acteurs, sans que soient imposées de consignes particulières. Une telle modalité de communication recherche donc l'intégration du plus grand nombre de participants pour que les éléments transmis au « public » soient partagés. A cette fin, elle se constitue autour de grands principes regroupés sous l'appellation « culture du risque », qui se fonde sur des conceptions aléas-centrées ainsi que sur une approche descendante de l'information. Si les acteurs procédant à l'information préventive peuvent théoriquement mettre en œuvre n'importe laquelle des stratégies argumentaires identifiées plus haut, le contenu transmis sera, par défaut, configuré par une certaine technicité.

En fonction du moment où *ce qui fait risque* est discuté, les acteurs ne disposent pas des mêmes modalités d'intervention pour faire valoir leurs représentations. Ce résultat explique d'ailleurs leurs difficultés, voire leur impossibilité dans de nombreux cas, à faire appel à des régimes de justification qui ne seraient pas conformes aux règles fixées par les services de l'Etat. L'étude des stratégies de justification à l'œuvre et leur mise en application dans chacun des régimes d'objectivation invite alors à observer l'évolution du contenu associé à *ce qui fait risque*.

L'objectivation itérative d'un construit opérationnel

L'enchaînement des trois régimes d'objectivation suggère une progression du construit opérationnel. Les services de l'Etat commandent diverses expertises dont la première finalité vise à identifier et à caractériser un phénomène physique sur un espace donné. Après une enquête et une analyse des données en présence, les spécialistes produisent une cartographie des aléas qui fait la synthèse de leur travail : ils la présentent ensuite aux groupes d'acteurs invités à la démarche. Ce premier temps de la procédure voit émerger diverses interrogations, donnant lieu à de potentielles contre-expertises. Après plusieurs itérations, des cartographies d'aléas intégrant l'ensemble des résultats sont produites et validées par les parties prenantes. En cela, le phénomène physique initial subit une objectivation, dont le but est de simplifier et de rendre intelligibles plusieurs hypothèses et scénarios de manifestation (période de retour, hauteur et vitesse des eaux, etc.).

Cette première objectivation est à la base des négociations qui s'établissent durant l'élaboration des plans de prévention des risques. La carte des aléas, la carte des enjeux et une première version du PPR sont présentées aux élus, qui expriment leurs interrogations et

remarques, notamment vis-à-vis des contraintes d'aménagement induites. Les demandes font l'objet de vérifications spécifiques par les services de l'Etat, et le cas échéant, des modifications adéquates dans les documents d'aménagement. La phase de négociation se poursuit auprès des autres parties prenantes et du « public », qui font, à leur tour, part de leurs revendications, jusqu'à la stabilisation du PPR et du règlement associé. Dans sa version finale, le document compile donc une grande partie des réclamations ayant été validées par les services de l'Etat ; celles qui n'ont pas été retenues sont inscrites dans le rapport de consultation, voire restent en suspens. A l'issue des négociations, le PPR est arrêté par voie préfectorale, contribuant à l'objectivation de *ce qui fait risque*.

La prise de l'arrêté déclenche ensuite l'obligation, pour un maire, de délivrer l'information préventive à l'échelle de sa commune. Le document et les discussions qui ont permis son élaboration fournissent généralement une assise aux équipes municipales pour communiquer à propos des « risques ». Les tracés du PPR se retrouvent alors au sein de plusieurs supports d'information d'origine *régalienn*e (DDRM), ainsi que ceux destinés à un public riverain (DICRIM, journal municipal, etc.). Cette inscription participe, à son tour, à l'objectivation et à la diffusion de *ce qui fait risque*. Mais l'information préventive ne se limite généralement pas à ces seuls médias puisqu'elle fait aussi appel à une compréhension locale des phénomènes physiques, agglomérant à la fois des récits d'habitants et des éléments techniques complémentaires issus de démarches précédentes.

Pour chaque régime d'objectivation, il devient possible d'attribuer à ce construit opérationnel deux états : un état initial, qui, à la suite des échanges qui se tiennent au sein du régime d'objectivation se transforme en état objectivé. A chaque nouvelle étape de la procédure, les acteurs recourent au produit de la précédente. D'un côté, l'utilisation des résultats d'échanges antérieurs – souvent sans considérer les tenants et aboutissants de leur fabrication – favorise leur réification en tant qu'outils ou données indiscutables. De l'autre, l'utilisation de supports précédemment objectivés et faisant l'objet d'arrangements, tacites ou explicites, cautionne l'objectivation du produit des échanges en cours. *Ce qui fait risque* se trouve donc enrichi d'une série de considérations dont l'enchaînement permet d'asseoir, par itération, les précédents accords.

Par ailleurs, bien que le contenu relatif à *ce qui fait risque* gagne progressivement en technicité – dans la mesure où tous les temps d'échanges en vue de sa stabilisation sont régis par une rationalité technique –, il englobe aussi une variété de préoccupations locales qui s'en éloignent. Les contestations, revendications et interrogations des protagonistes se trouvent

alors, elles aussi, indexées au construit opérationnel. Malgré l'accord trouvé, la teneur des négociations et les registres de justification employés figurent l'impossibilité de considérer *ce qui fait risque* comme étant totalement univoque³³⁶. Ainsi, un risque, tel qu'il est défini au terme des procédures de détermination étudiées ici, fait donc l'objet d'un consensus essentiellement technique, fondé sur une approche *naturaliste* de la notion de risque. L'existence d'une telle dissonance informe sur les éventuelles situations d'incompréhension entre un « risque » tel qu'il est identifié par les gestionnaires et la façon dont d'autres groupes d'acteurs le conçoivent.

Les territorialité(s) de *ce qui fait risque*

La recherche a aussi mis en évidence, en filigrane, plusieurs manières de considérer l'espace sur lequel – et au travers duquel – *ce qui fait risque* est stabilisé. Les directives qui portent chaque régime d'objectivation imposent différents rapports aux territoires. Un territoire³³⁷ se constitue en partie dans l'expression des représentations et des jeux d'acteurs, collectifs comme individuels, sur un espace donné. Cette « double nature, matérielle et symbolique » (LEVY, 2013, p. 999) donne alors lieu à une pluralité de manière de considérer le support territorial sur lequel la définition de *ce qui fait risque* s'établit. En effet, dans la mesure où chaque régime d'objectivation repose sur des règles et des agencements d'acteurs particuliers, il devient possible de considérer trois typologies de territoire³³⁸.

La première *forme* est l'expression des limites administratives instituées par la réglementation (région, département, commune), ou bien par des démarches de fusion volontaires et locales (intercommunalité, comité de bassin versant, etc.). Elle résulte d'une approche essentiellement réglementaire et opérationnelle qui fait correspondre chaque élu municipal et service de l'Etat à ses prérogatives et compétences. C'est notamment le cas des

³³⁶ En effet, nous montrons dans le chapitre 8, les mécanismes qui permettent la validation, ou non, des requêtes proposées par les parties prenantes. Ainsi, nous pointons que plusieurs réclamations se trouvent rejetées par les services de l'Etat, parfois restées sans réponse. Nous rappelons, à ce titre, le constat initial qui pointait la polysémie du terme risque et de ce que celui-ci recouvre dans une situation donnée.

³³⁷ D'une manière générale, la notion de « territoire » profite d'une polysémie, au cœur de nombreuses réflexions géographiques (LEVY, 2013 ; ELISSALDE, 2002 ; DEBARBIEUX, 1999 ; HARVEY ; 1969). A titre d'illustration, le géographe Jacques LEVY propose, pour la discipline géographique, huit acceptions différentes du terme avant d'en constituer une neuvième, synthétique et critique (LEVY, 2013B). Pour cette recherche, nous considérons la notion de territoire comme étant le produit d'une « écogenèse territoriale », c'est-à-dire « la chronique d'un "corps-à-corps", l'histoire d'une relation dans laquelle nature et culture fusionnent. [...] [Un territoire] renvoie à un travail humain qui s'est exercé sur une portion d'espace qui, elle, ne renvoie pas à un travail humain, mais à une combinaison complexe de forces et d'actions mécaniques, physiques, chimiques, organiques, etc. Le territoire est une réordination de l'espace dont l'ordre est à chercher dans les systèmes informationnels dont dispose l'homme en tant qu'il appartient à une culture. Le territoire peut être considéré comme de l'espace informé par la sémiotique [...] Les arrangements territoriaux constituent une sémiotisation de l'espace, espace progressivement "traduit" et transformé en territoire » (RAFFESTIN, 1986, p. 178-181).

³³⁸ Cette typologie est inspirée de : COANUS (2010).

démarches d'élaboration des PPR, pour lesquelles les agents de la DDT recherchent usuellement une simplification de la procédure en portant le travail à l'échelle de la commune. A ce titre, les considérations qui échappent aux contours de ce territoire administratif – par exemple, le sujet des ouvrages de protection sur les communes voisines – s'avèrent la plupart du temps rejetées par les services de l'Etat.

La deuxième variante correspond à l'enveloppe constituée au terme de l'expertise des aléas. Elle s'apparente à l'espace sur lequel un phénomène physique est susceptible de se manifester et peut prendre la forme de bassins versants de cours d'eau, de couloirs d'éboulements ou d'avalanches, etc. Pour autant, l'identification de ses contours repose, dans les faits, sur des expertises scientifico-techniques : en cela, il s'agit bien d'un territoire délimité par un spécialiste, puis validé dans le cadre du régime d'objectivation opérationnel.

Enfin, la troisième *forme* de territoire s'adosse à l'information préventive et n'apparaît *a priori* pas figée : elle se trouve entre les mains d'agents gestionnaires « qui cherchent à faire prévaloir “leur” vision du territoire, elle peut se trouver prise dans une lutte concurrentielle pour le contrôle de la définition légitime de ce dernier » (COANUS, 2010, p. 435-436). Les délimitations d'un tel territoire n'apparaissent donc pas déterminées par des tracés particuliers, mais sont évolutifs, selon les dynamiques et les perspectives choisies par les acteurs qui paramètrent l'information préventive. La combinaison de plusieurs dispositifs d'information ajoute à la complexification du territoire sur lequel est considéré *ce qui fait risque*. En cela, il s'agit généralement d'un « espace disposant, d'une manière ou d'une autre, d'un attribut de possession ou d'identification » (LEVY, 2013, p. 996).

Chaque régime d'objectivation est caractérisé par une territorialité spécifique, c'est-à-dire un faisceau de relations entre la société et le territoire (DI MEO, 2013 ; RAFFESTIN, 1986), qui renseigne quant aux modalités de légitimation des acteurs en présence. Les arguments ont d'autant plus de succès qu'ils se réfèrent à l'enveloppe territoriale relative aux négociations. Ces territorialités fixent donc des conditions supplémentaires de définition de *ce qui fait risque*.

Nous avons donc montré la constitution itérative de *ce qui fait risque*, dans des situations et des contextes distincts, tant en termes de configurations d'acteurs que des territorialités associées. Nous faisons aussi ressortir les différentes stratégies d'actions que déploient ces mêmes acteurs afin de faire valoir leurs représentations de *ce qui fait risque*, ainsi que les limites de chaque canal d'échange. L'ensemble de ces éléments de synthèse indique, à ce titre, comment la procédure de définition des risques participe à l'actualisation et à l'expression des enjeux locaux, voire de leur cristallisation dans des instruments techniques, opérationnels ou communicationnels.

A l'aune de ces résultats, il devient donc possible d'isoler trois dimensions pour définir un risque : **ce qui est relatif au phénomène physique, ce qui est relatif à l'organisation des acteurs et ce qui est relatif aux territorialités d'acteurs, que nous proposons de résumer par le triptyque phénomènes-acteurs-territorialités.** Les régimes d'objectivation adoptent successivement des configurations différentes de ces trois dimensions : pour comprendre de *ce qui fait risque*, il est donc important de l'appréhender au prisme de chacune de ces variations.

2) Déconstructions et perspectives

L'expression « restituer la recherche » comporte au moins deux autres acceptions qui s'inscrivent dans la perspective d'ouverture et de généralisation des résultats de la recherche, ce qui revient à penser la restitution en dehors de son cadrage initial et selon deux axes distincts. Le premier vise à sortir de la posture de doctorant conduisant une enquête dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise tandis que le second s'éloigne de la thématique des risques majeurs et propose d'exporter les conclusions de cette recherche à des domaines plus ou moins proches.

Généraliser au-delà du nord-est de l'agglomération lyonnaise ?

Effectuons un rapide détour par le terrain sur lequel la recherche a été conduite. Dans la mesure où toute démarche de montée en généralité s'appuie sur des éléments stabilisés et permettant de réfléchir sur des cas analogues, la présente section ambitionne de faire ressortir les principales dynamiques transposables, mais aussi les singularités qui en limitent la diffusion. Elle offre la possibilité de ne pas considérer ce travail comme une monographie de la gestion du risque dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise, mais comme la déconstruction de *ce qui fait risque* dans un territoire spécifique, sur lequel s'exercent de multiples représentations.

La description proposée du nord-est de l'agglomération lyonnaise dans le chapitre 1 a déjà introduit un certain nombre de spécificités propres à cet espace. De prime abord, celles-ci paraissent suffisamment générales pour être communes à de nombreuses autres situations. C'est, par exemple, le cas du contexte majoritairement périurbain du terrain de recherche,

marqué par un renouvellement continu de populations et des mouvements fonciers particulièrement importants. La périurbanisation de cet espace s'est faite sur le long terme, au travers de nombreuses interactions entre l'agglomération-centre et les communes de la deuxième ou troisième couronne. Un tel développement a favorisé les échanges autour de thématiques variées ; économiques, en lien avec les transports, à l'aménagement du territoire, mais aussi relatives à la prévention et la gestion des risques d'inondation. Une partie de ces discussions s'est ainsi cristallisée autour du Grand Parc de Miribel-Jonage et de la gestion spécifique que nécessite cette installation (CANUEL, 2012 ; GHOUL, 2016).

Ces premiers éléments, s'ils paraissent difficiles à généraliser, rejoignent un grand nombre de situations où un risque est identifié par les services de l'Etat. En effet, le contexte périurbain dans lequel prend place notre étude est relativement commun et peut s'apparenter au cas de nombreuses communes soumises à des problématiques d'inondation similaires. Dans la plupart des situations, la gestion des inondations s'inscrit dans des relations préexistantes, ayant donné lieu à des structures de gestion ou de restauration des cours d'eau, et pouvant agir en faveur de la prévention des inondations. Les établissements ou syndicats intercommunaux alors créés stabilisent un réseau d'interconnaissance : les gestionnaires de la structure, les collectivités, les acteurs associatifs, certains riverains et les services de l'Etat se rencontrent fréquemment dans les instances décisionnelles où ils sont amenés à partager leurs représentations de *ce qui fait risque*.

A ce titre, la position de domination symbolique qui caractérise généralement les services de l'Etat s'exporte facilement à d'autres cas d'étude, dans la mesure où elle s'appuie sur des textes réglementaires et sur des modes opératoires largement répandus. De même, les éléments de langage et les principes de la prévention des risques se retrouvent partagés auprès des services régionaux et départementaux *via* des instructions et guides techniques largement diffusés. L'ensemble s'appuie d'ailleurs sur une rationalité technique inhérente au processus d'identification et de définition d'un risque. La montée en généralité s'insère aussi dans l'exercice d'élaboration de documents opérationnels et communicationnels, dont les attentes sont ciblées au niveau national, puis traduites au niveau local, sans pour autant être bornées. Comme pour le département de l'Ain, plusieurs DDT cherchent à développer des modalités d'accompagnement des collectivités, qui, bien que fondées sur certains *a priori* et habitudes opérationnelles, ambitionnent la diffusion d'une « culture du risque ».

Cependant, la généralisation de cette recherche impose plusieurs précautions. Ainsi, l'histoire récente du nord-est de l'agglomération lyonnaise lui est propre et s'avère marquée par

plusieurs phases d'aménagement : l'industrialisation, le développement périurbain et économique, puis, plus tard la désindustrialisation et l'essor récent du secteur de la logistique se sont succédé, configurant l'espace et les dynamiques entre acteurs. La mise en sécurité vis-à-vis de phénomènes physiques potentiels a pu, par moments, entrer en concurrence avec chacune de ces étapes. Pour autant, malgré une construction itérative et plus ou moins homogène à l'échelle du nord-est de l'agglomération lyonnaise, l'ensemble ne dispose pas de véritable cohérence administrative, notamment lorsqu'il s'agit de la prévention des inondations. Chaque municipalité est organisée à son échelle, selon ses ressources et construit un récit de *ce qui fait risque* indépendamment des communes voisines. Seules l'action des services de l'Etat et l'existence d'une « doctrine Rhône », élaborée dans le cadre du Plan Rhône, apportent une cohérence à la prévention des risques sur ce territoire. Ces caractéristiques semblent particulières au nord-est de l'agglomération lyonnaise et paraissent, par conséquent, difficiles à adapter à d'autres situations.

Nous proposons plutôt de modérer la réutilisation du cas du nord-est de l'agglomération lyonnaise en mettant l'accent sur le rôle important que jouent les territorialités des acteurs en présence dans le processus de définition de *ce qui fait risque*. Plus qu'une entité spatiale appropriée par les acteurs, nous avons montré, pour chaque régime d'objectivation, que les « territoires » représentent une composante à part entière de *ce qui fait risque*. En fonction de la manière dont ils sont configurés, ils permettent par exemple à certains participants de prendre la parole, ou à l'inverse l'empêchent. La démarche de recherche invite donc à analyser les éléments d'objectivation des risques dans les « faisceaux de relations » (DI MEO, 2013) qu'entretiennent les acteurs avec leur territoire.

D'un habitus à l'autre ?

Par ailleurs, le verbe « restituer » peut faire référence au don de quelque chose – auparavant détenu par un destinataire – mais qui se retrouve potentiellement détourné, modifié, et dans tous les cas, manipulé par l'émetteur. L'idée sous-jacente à cette interprétation est d'instituer une relation entre le chercheur et ses interlocuteurs, et plus particulièrement ceux ayant été mobilisés durant la thèse de quelque manière que ce soit. Une telle acception peut, elle-même, être comprise de plusieurs façons et nous en identifions au moins deux.

La première correspond à une démarche de médiation des résultats issus de la thèse auprès d'un public, qu'il soit académique, composé de non-initiés, ou bien d'acteurs enquêtés. De manière générale, il s'agit alors de rendre à l'ensemble de ces interlocuteurs le fruit de l'analyse des matériaux et de sa maturation scientifique. Nous avons tenu à rencontrer une

variété d'auditoires afin de leur présenter et de confronter les résultats de l'enquête : colloques scientifiques, journées de recherche, médiation scientifique effectuée sur le terrain de thèse, participation à une expérimentation du CEREMA, enseignements auprès d'étudiants en cycle d'ingénieur, publication dans une revue à comité de lecture, explication des travaux à certains services de l'Etat, etc.

En plus de participer à la publicité de la recherche auprès de ces interlocuteurs, de telles occasions ont été l'opportunité d'échanges féconds et ont parfois contribué à ouvrir de nouvelles perspectives. En effet, l'observation d'une pluralité de contenus pour la notion de risque ainsi que la confrontation de ces derniers dans des situations précises, ont permis d'enrichir l'analyse des mécanismes de légitimation à l'œuvre. En retour, la restitution des résultats a donné lieu à des remarques et interrogations susceptibles d'enrichir à leur tour l'analyse. En ce sens, la rédaction et la soutenance de thèse correspondent à un point d'orgue de la démarche de restitution de la recherche.

Comme indiqué dans le premier chapitre, notre doctorat s'inscrit à la suite d'un cursus d'ingénieur censé orienter l'après-thèse vers un poste au sein du ministère de la Transition écologique. La prise de fonction s'est effectuée au 1^{er} avril 2020, alors que l'écriture du tapuscrit était bien avancée. Mécaniquement, le fait de conduire en parallèle deux exercices assez distincts – un premier, orienté autour de missions opérationnelles et cadencé par un calendrier (très) serré et dans une équipe dynamique et un second, davantage théorique et autonome, bien que rythmé par un rétro-planning jalonné de multiples rendus aux directeurs de la thèse – a engendré une autre forme de didactique, que nous qualifions, pour sa part, de *parallèle*. En effet, chacune des deux activités alimentait à sa façon les réflexions portées par l'autre.

Dans le premier sens, occuper un poste en tant que chargé de mission « lutte contre les pollutions de l'eau » à plein temps, s'est apparenté pour la présente recherche à une observation participante, le chercheur partageant la « vie de service » des agents du service Bassin Rhône-Méditerranée et Plan Rhône³³⁹. La rédaction et la reprise du présent mémoire ont ainsi été nourries de différents échanges avec les collègues chargés de la gestion des risques d'inondation, mais aussi auprès d'agents de la DREAL *a priori* étrangers à cette politique publique. Ces interactions, saisies la plupart du temps à bâtons rompus ont cependant alimenté nos réflexions, notamment en ce qui concerne la transposabilité de notre démarche à d'autres catégories d'actions (par exemple, la pollution des eaux).

³³⁹ Par ailleurs investigué durant l'enquête.

Dans l'autre sens, les résultats de la thèse ont ponctuellement pu être mobilisés dans l'expérience des fonctions, soit de manière informelle, pour relancer une discussion portant sur le sujet des inondations, soit lors de réunions, plus ou moins techniques, et lors desquelles des jeux de pouvoirs peuvent s'exprimer et doivent être saisis, avec la même vivacité et empathie que le ferait un chercheur. Ainsi, la compréhension de certaines situations complexes s'en est trouvée facilitée, car se fondant sur des schémas similaires à ceux étudiés durant la thèse. Enfin, de manière plus personnelle, les résultats de la thèse ont pu être réinvestis dans un effort réflexif de déconstruction d'une posture régaliennne souvent détenue par défaut par les services de l'Etat et à laquelle notre poste nous ramène constamment.

Ceci rejoint alors une acception de l'expression « restituer la recherche » qui fait référence à l'action de faire valoir ses résultats dans un contexte opérationnel. Au-delà de leur simple exposé, la restitution s'est surtout traduite par la possibilité d'une démarche attentive et réflexive vis-à-vis des sujets abordés, par rapport aux jeux d'acteurs qui s'opèrent, mais aussi par une précaution envers les préconçus et raccourcis utilisés par les autres acteurs, comme s'ils allaient de soi. Avec cette posture, un accord est le produit de négociations et d'arrangements ; de même, les données ne sont pas *données*, mais le produit d'une procédure d'observation, de capture et de modélisation d'une réalité physique. Avec les outils analytiques à notre disposition, la tentation presque systématique d'œuvrer à la déconstruction de tel discours ou de telle position d'acteur a toutefois été réfrénée, notamment en raison du manque de temps pour les approfondir.

Une telle posture, par définition surplombante, peut être considérée, dans les faits, comme le produit d'un nouvel *habitus* ainsi que d'automatismes de recherche accumulés tout au long du doctorat et dont il est possible de retracer réflexivement la constitution progressive. Aussi la déconstruction liminaire du bagage technique issu de notre formation initiale d'ingénieur, et son remplacement par une position de recherche, ont nécessité, lors de la prise de fonction, une réappropriation très rapide et *in situ*. Ce moment a été caractérisé par l'impression de ne plus être tout à fait ingénieur, mais, en même temps, de ne plus être tout à fait doctorant, au regard de l'accommodement à une posture nécessairement opérationnelle.

Chronique d'inconfort : entre positivisme opérationnel et exercice réflexif

D'un côté, nos missions imposent le recours à la rationalité technique et opérationnelle que nous nous sommes attaché à déconstruire ici ; de l'autre, la démarche réflexive pousse à interroger de manière critique et analytique les modalités de conduite de l'action publique. Quels sont les effets de la confrontation de tels modes de saisie *a priori* opposés ? La

coexistence de ces manières de considérer un problème donné nous a conduit à adopter une posture prudente, en équilibre instable entre les deux registres d'analyse, afin de ne pas tomber dans les travers d'une approche purement opérationnelle, ni de basculer dans l'envie de déconstruire systématiquement les modalités de conduite de l'action publique. Nous proposons ici des pistes de réflexion, qui, loin de constituer un résultat de recherche, visent à restituer les sentiments d'« inconfort » ressentis dans diverses situations empiriques. Nous identifions au moins trois formes liées à cette dualité.

La première peut être assimilée à une sorte de *double-jeu*. Si un tel terme peut paraître ambigu, il vise ici à traduire le fait de déguiser notre savoir-faire et de mobiliser des convictions ou des modes de faire auxquels nous n'adhérons pas en l'état. Dans la conduite de nos missions, ceci revient à ne pas considérer les méthodes analytiques et les outils déployés dans cette thèse pour leur préférer une rationalité technique, commune pour les services de l'Etat. A titre d'exemple, nous avons régulièrement été amené à « profiter » de l'effet performatif des représentations schématiques de données, en faisant apparaître des jeux de données issus de prélèvements mensuels discontinus sous la forme de graphiques en courbe. Une telle opération – bien que réalisée en toute connaissance de cause – visait alors à faire ressortir des tendances à partir de données insuffisantes et ne permettant pas de tirer de tels constats. De l'autre côté, l'approche critique conduit parfois à ne pas considérer l'importance opérationnelle d'un dispositif. Ce sujet croise notamment celui des indicateurs produits par les gestionnaires afin d'appréhender l'importance ou le succès d'une démarche. A ce titre, la présente recherche nous a invité à une prudence constante vis-à-vis de ce type d'artifices statistiques construits par les acteurs gestionnaires, dans la mesure où ils sont généralement soumis à divers travers (DESROSIERES, 2008) que nous illustrons notamment dans les annexes XX et XXI. Dans le cadre de nos missions, cette vigilance persiste et chaque indicateur ou tableau de suivi est l'occasion d'une analyse minutieuse des données employées et des éventuels arrangements relatifs à leur production, plutôt que de considérer l'indicateur pour la réalité qu'il cherche à décrire. Une telle posture critique, bien que fondée, dessert toutefois l'opérationnalité usuellement visée par l'utilisation d'indicateurs et renforce notre sentiment d'inconfort.

Le deuxième effet se manifeste par une sorte d'*impuissance* à agir sur les procédures et modalités de production d'accords étudiées durant la recherche. La mobilisation des principaux résultats de cette thèse et l'utilisation des outils déployés pour les mettre en évidence semblent être une véritable gageure dans le cadre de l'action. Pire encore, en tant que chargé de mission, nous avons parfois dû adopter une posture régaliennne marquée et avoir recours aux mécanismes

de domination mis en lumière et critiqués dans cette thèse. A ce titre, l'insuffisance de certains dispositifs de participation servant pourtant à l'expression d'une pluralité de représentations, ont alimenté cette impression. Nous prenons pour illustration un temps de consultation réduit à son strict minimum, c'est-à-dire au simple recueil des avis par voie électronique : seule une adresse courriel était indiquée sur la page dédiée. Comme le prévoit le code de l'environnement, l'absence manifeste de contribution (bien que prévisible étant donné le mode de participation limité) a été interprétée comme un accord tacite de l'ensemble des organismes et acteurs associés. L'insatisfaction que nous avons ressentie vis-à-vis de cette conclusion et l'impossibilité de mobiliser et appliquer simplement les résultats de la présente thèse ont alors accru l'effet d'impuissance. Cette frustration personnelle, mais aussi scientifique, est toutefois contrebalancée par un certain nombre d'échanges entre collègues, lors desquels nous essayons de disséminer les graines de notre réflexion.

Ce dernier point rejoint alors le troisième effet d'inconfort qui correspond à une impression d'isolement au sein des deux champs, scientifique et opérationnel, au sein desquels nous évoluons. Du côté académique, le choix de notre sujet de recherche, de la problématique pour le saisir ainsi que les spécificités de notre profil nous isolent des travaux doctoraux usuellement réalisés autour de la notion de risque. Ce sentiment de marginalité, bien qu'il soit assez commun – puisque chaque travail doctoral s'avère, par construction, unique – s'est néanmoins manifesté à plusieurs reprises, notamment *via* l'impression de ne pas être intéressé par les mêmes « choses » que mes homologues. Ainsi, lors de certaines discussions avec d'autres doctorants travaillant sur les inondations, notre curiosité personnelle se portait principalement sur la manière qu'ils avaient d'utiliser la notion de risque, plutôt que sur leur sujet de recherche. Autrement dit, nous nous intéressions davantage aux approches mobilisées pour penser *ce qui fait risque* qu'aux phénomènes physiques ou aux jeux d'acteurs étudiés. Symétriquement, les aspirations réflexives développées ici s'avèrent assez déplacées dans le cadre de l'action publique, qui se fonde sur un certain nombre d'« évidences » qu'une approche critique ne permet pas toujours de questionner explicitement. En particulier, la rationalité technique inhérente au domaine de l'environnement en constitue l'un des plus flagrants exemples. Lors d'échanges internes à la DREAL, remettre en cause le monopole dont dispose l'Etat à dire *ce qui fait risque* ou à assurer des modes de participation efficaces, a plusieurs fois conduit à des étonnements et des interrogations de nos interlocuteurs quant à la pertinence d'autres modes de faire.

Au regard de ces trois formes d'inconfort, dont nous avons donné quelques illustrations, la posture choisie s'est plutôt configurée autour d'une sorte de *statu quo* afin de chercher l'apaisement et la simplification au quotidien, plutôt que la tension née d'une quête de cohérence quelque peu maximaliste (et illusoire), et les effets d'étrangeté qu'elle implique. Pour autant, l'exercice de restitution de la recherche nous conduit à explorer des manières d'exporter les principaux instruments analytiques et les résultats à d'autres sujets de recherche.

Une démarche transposable ?

Une telle proposition s'est, en partie, édifiée dans le cadre de la révision des zones vulnérables à la pollution par les nitrates d'origine agricole³⁴⁰. Imposé par la directive européenne 91/676/CEE, ce réexamen quadriennal s'appuie sur une méthodologie robuste et consolidée au niveau national par l'arrêté ministériel du 5 mars 2015 et par le code de l'environnement. Elle vise à réduire la pollution des eaux par les nitrates et à empêcher la survenue du phénomène d'eutrophisation dans ces milieux. *In fine*, la délimitation de ce zonage impose différentes actions aux agriculteurs, détaillées à l'intérieur de programmes d'actions nationaux et régionaux. Ces éléments de contexte permettent un premier rapprochement entre la révision des zones vulnérables et l'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels.

En effet, les deux démarches s'appuient sur une séquence relativement similaire : elles sont toutes deux rendues obligatoires par la réglementation ; les services de l'Etat qui les supervisent ont recours à une instrumentation fine du phénomène ; elles s'appuient sur un zonage dont l'élaboration requiert une procédure de concertation sur les questions techniques et des échanges avec un large ensemble d'acteurs ; et elles aboutissent *in fine* à des préconisations spécifiques aux territoires ciblés. Au-delà de la similarité dans la procédure, dans les deux cas, il s'agit de démarches préventives visant à empêcher ou à réduire l'effet de la survenue potentielle de phénomènes physiques : dans le cas de la révision des zones vulnérables, le phénomène physique en question correspond à l'eutrophisation des milieux, c'est-à-dire l'enrichissement des eaux par des nutriments, pouvant conduire *in fine* à des développements algaux et nuire au fonctionnement et à la biodiversité du milieu. Dans certains cas, leur contamination par les nitrates est telle qu'elle rend l'eau impropre à la consommation humaine selon les normes fixées par le ministère de la Santé.

La mise en regard de la procédure de détermination des risques, d'une part, et de prévention des pollutions, d'autre part, bien loin de constituer une comparaison a toutefois

³⁴⁰ Dans la suite du texte, nous faisons référence à cette procédure comme étant la révision des zones vulnérables.

permis d'identifier un certain nombre de similitudes dans leur organisation générale, dans leurs finalités ainsi que dans la manière dont les acteurs gestionnaires tentent de composer avec leurs missions. Une telle approche a spécifiquement été utile pour l'identification de repères généraux, et, par extension, a facilité notre positionnement au milieu d'un système d'acteur préexistant, et suffisamment familier – car analysé dans le cas de la prévention des risques. Chaque étape de la révision des zones vulnérables a donc été appréhendée comme un régime d'objectivation potentiel du risque d'eutrophisation des eaux concernées.

Par ailleurs, de même que pour la notion de risque, nous avons rapidement constaté le caractère construit de celle de « pollution des eaux », dans la mesure où elle se base sur une appréhension des concentrations de substances et de molécules dans les cours d'eau, mesurées selon des procédés techniques plus ou moins établis. La définition de *ce qui fait pollution des eaux* apparaît principalement physico-chimique et s'appuie sur des appareils de réflexion et de justification propres à certains domaines de la chimie. De plus, les substances à quantifier et les valeurs seuils, au-delà desquelles une eau est considérée comme polluée, ou susceptible d'être eutrophisée font rarement consensus, aussi bien dans la sphère scientifique, qu'auprès des différents acteurs impliqués dans les discussions (agriculteurs, acteurs industriels, BRGM, agences de l'eau, prestataires privés, gestionnaires de station d'épuration des eaux usées, etc.). Il en ressort un domaine complexe, traversé par un ensemble de questionnements et d'interrogations que les services de l'Etat, garants de la prévention de pollution, mettent en application sur plusieurs localités. Ces modestes éléments de constat n'ambitionnent nullement de constituer une critique de la politique de prévention des risques, ni une quelconque évaluation, mais servent à dresser l'hypothèse du caractère construit de *ce qui fait pollution des eaux*.

Cette expérience nous amène donc à considérer une dernière modalité de restitution de la recherche, qui correspond au fait de mobiliser les outils analytiques qui y sont développés, puis à tenter de les appliquer à d'autres contextes, plus ou moins analogues à la prévention des risques. Il s'agit alors de considérer les politiques publiques en question et d'y analyser l'objectivation de certaines notions, c'est-à-dire la réification de construits socio-techniques partagés entre acteurs et utilisés dans l'action, comme s'ils allaient de soi.

L'outil que constituent les régimes d'objectivation mais aussi les modalités de déconstruction mises en œuvre pour la notion de risque représentent, en cela, des instruments analytiques composites permettant d'appréhender ce qui se joue dans une situation donnée, ainsi que d'identifier les éventuels points de blocage et sujets de crispation. Ils s'appliquent

particulièrement bien aux autres politiques publiques en matière d'environnement, souvent caractérisées par l'existence de phénomènes physiques, difficiles à déterminer, accompagnés de plusieurs niveaux d'incertitude et dont la « bonne » gestion représente l'une des priorités des responsables sur un périmètre donné. Il devient alors possible de considérer la politique publique à l'aune du triptyque phénomènes-acteurs-territorialités. Ainsi, l'application d'un cadre d'analyse analogue à celui développé dans cette thèse, pour saisir d'autres domaines de recherche pourrait accompagner une meilleure compréhension des politiques publiques en matière d'environnement.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE ET SOURCES

Index bibliographique et sources

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAILLY A., GOULD P., 1995, *Le pouvoir des cartes. Brian HARLEY et la cartographie*, Ed. Economica, Coll. *Anthropos*, Paris, 124 p.
- BALDINGER K., 1959, « L'étymologie, hier et aujourd'hui », *Cahiers de l'Association internationale des études françaises*, n°11, p. 233-264.
- BARBIER R., LARRUE C., 2011, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, n°1, p. 67-104.
- BAREL Y., 1981, « Modernité, code, territoire », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°10-11, p. 3-21.
- BARTHOLDY M.-C., DESPIN J.-P., 1976, *La culture : anthropologie, ethnologie, sociologie*, Magnard, Coll. *Critique*, Besançon, 162 p.
- BEAUD S., 1996, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour "l'entretien ethnographique" », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n°35, p. 226-257.
- BEAUD S., WEBER F., 1997[2010], *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, Paris, 344 p.
- BECK U., 1986[2008], *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, Coll. *Champs essais*, Paris 530 p.
- BELIARD A., EIDELIMAN J.-S., 2008, « Au-delà de la déontologie. Anonymat et confidentialité dans le travail ethnologique », in FASSIN D., BENSA A., (dir.), *Politiques de l'enquête*, La Découverte, Paris, p. 123-141.
- BENATOUÏL T., 1999, « Critique et pragmatique en sociologie. Quelques principes de lecture », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, vol. 54, n°2, p. 281-317.
- BENCHEIKH O., 2002, « Le français *risque* et l'arabe رزق *rizq* », *Bulletin de la SELEFA*, n°1, vol. 1, p. 19-24.
- BENSA A., FASSIN E., 2002, « Les sciences sociales face à l'évènement », *Terrain*, n°38, p. 5-20.
- BERBAUM J., 2005, « Le constructivisme comme conception de l'apprentissage », in BERBAUM, *Apprentissage et formation*, Presses Universitaires de France, Coll. : *Que sais-je ?*, Paris, p. 31-58.
- BERGER P., LUCKMANN T., 1966[1992], *La Construction sociale de la réalité*, Meridiens Klincksieck, Coll. *Sociétés*, Paris, 294 p.
- BERTHELOT J.-M. (dir), 2001, *Epistémologie des sciences sociales*, PUF, Paris, 598 p.

- BEUCHER S., 2007, « Le risque d'inondation dans le Val-de-Marne : une territorialisation impossible ? », *Annales de géographie*, n°657-5, p. 470-492.
- BIROU A., 1966, *Vocabulaire pratique des sciences sociales*, Editions Ouvrières, Paris, 320 p.
- BLESISUS J.-C., 2013, « Discours sur la culture du risque, entre approches négative et positive. Vers une éducation aux risques ? », *Géographie et cultures* [En ligne], Lien : <https://journals.openedition.org/gc/3141>
- BOLTANSKI L., 2014, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Gallimard, Coll. *nrf essais*, Paris, 312 p.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Coll. *nrf essais*, Paris, 496 p.
- BOMBENGER P.-H., LARRUE C., 2014, « Dossier "Territoires en transition environnementale". Introduction. Quand les territoires font face aux nouveaux enjeux de l'environnement », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 22, p. 189-194.
- BONNAUD L., DUCHENE F., LAFAYE F., MARTINAIS E., 2007, *Les territoires du risque. La prévention des risques industriels comme processus de coproduction*, Programme Risque Décision Territoire, rapport synthétique de fin de contrat, Paris, 61 p.
- BONNAUD L., MARTINAIS E., 2008, *Les leçons d'AZF*, La Documentation Française, Coll. *Réponses environnement*, Paris, 162 p.
- BORRAZ O., 2008, *Les politiques du risque*, Presses de Sciences Po, Coll. *Académiques*, 296 p.
- BORRAZ O., GILBERT C., JOLY P.-B., 2005, *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, *MSH-Alpes*, n°3, 260 p.
- BOUDIA S., 2013 « La genèse d'un gouvernement par le risque », in BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A., *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses Universitaires de France, Coll. *L'écologie en question*, Paris, p. 57-76.
- BOUDIERES V., 2006, « Réflexion autour de la notion de gouvernance des risques, une application en terme de vulnérabilité des territoires touristiques de montagne », *Revue de géographie alpine*, tome 94, vol. 1, p. 53-63.
- BOULEAU N., 2016 « L'excessive mathématisation. Symptômes et enjeux », in BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A., *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses Universitaires de France, Coll. *L'écologie en question*, Paris, p. 79-107
- BOURDIEU P., 1972, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Travaux de Sciences Sociales, Paris, 272 p.
- BOURDIEU P., 1976, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 2, n° 2-3, p. 88-104.
- BOURDIEU P., 1979A, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Les Editions de Minuit, Paris, 674 p.

- BOURDIEU P., 1979B, « Les trois états du capital culturel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 30, p. 3-6.
- BOURDIEU P., 1980A, *Le sens pratique*, Les Editions de Minuit, Paris, 420 p.
- BOURDIEU P., 1980B, « Le capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 31, p. 2-3.
- BOURDIEU P., 1992, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Seuil, Paris, 440 p.
- BOURDIEU P., 1993, « Esprit d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 96-97, p. 49-62.
- BOURDIEU P., 1996, *Sur la télévision*, Raisons d'agir éditions, Paris, 98 p.
- BOURDIEU P., 2002, *Science de la science et réflexivité*, Raisons d'agir, Coll. : *Cours et Travaux*, Paris, 242 p.
- BOURDIEU P., 2003, « L'objectivation participante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°150, vol. 3, p. 43-58.
- BOURDIEU P., CHAMBOREDON J.-C., PASSERON J.-C., 1968[1983], *Le métier de sociologue*, Editions Mouton, Coll. « Textes en sciences sociales », 362 p.
- BOURDIEU P., CHRISTIN R., 1990, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en science sociales*, vol. 81-82, p. 65-85.
- BOURDIEU P., PASSERON J.-C., 1970, *La Reproduction*, Les Editions de minuit, Coll. : *Le Sens commun*, Paris, 290 p.
- BOURG D., SCHLEGEL J.-L., 2001, *Parer aux risques de demain*, Seuil, Paris, 194 p.
- BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A., 2013A, *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses Universitaires de France, Coll. *L'écologie en question*, Paris, 374 p.
- BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A., 2013B, « Introduction. Vingt ans après *La Société du risque* », in BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A., *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses Universitaires de France, Coll. *L'écologie en question*, Paris, p 1-16.
- BOURRELIER P.-H., 1995, « Evaluation de la politique publique française de prévention des risques », *Revue juridique de l'Environnement*, n°3, p. 427-432.
- BOURRELIER P.-H. (dir.), 1997, *La prévention des risques naturels. Rapport de l'instance d'évaluation*, La documentation Française, 704 p.
- BROUGERE G., 2011, « Apprendre en participant », in BOURGEOIS E. (dir.), *Apprendre et faire apprendre*, Presses Universitaires de France, Paris, p. 115-124.
- BRUN A., CALTRAN H., MALEFANT L., GARCIA P., 2018, « La rivière imaginée. Pourquoi et comment recréer la Rize à Lyon ? », *Géocarrefour* [En ligne], vol. 92, n°1, Lien : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/10430>

- CAILLE A., CHANIAL P., VANDENBERGHE F., 2001, « Présentation », *Revue du MAUSS*, vol. 17, p. 5-21.
- CAILLY L., 2013, « Périurbain », in LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p. 768-772.
- CALBERAC Y., 2011, « Le terrain des géographes est-il un terrain géographique ? Le terrain d'un épistémologue », *Carnets de géographes* [En ligne], vol. 2, Lien : <http://carnetsdegeographes.org/>
- CALBERAC Y., VOLVEY A., 2014, « Introduction », *Géographie et cultures* [En ligne], vol. 89-90, Lien : <https://journals.openedition.org/gc/3208>
- CALLON M., 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, p. 169-208.
- CALLON M., 2006, « Sociologie de l'acteur réseau », in AKRICH M., CALLON M., LATOUR, B. (dir.), *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Presses des Mines, Paris, Lien : <http://books.openedition.org/pressesmines/1201>
- CALLON M., RIP A., 1992, « Humains, non-humains : morale d'une coexistence », in THEYS J., KALAORA B., *La Terre outragée. Les experts sont formels !*, Paris, p. 140-156.
- CANUEL C., 2012, *L'expertise avant l'aménagement ?*, mémoire de travail de fin d'études pour le grade d'ingénieur des travaux public de l'Etat, Vaulx-en-Velin, ENTPE, (dir. LANGUMIER J.), 144 p.
- CHALOPIN B., 2016, « L'évolution du rôle du commissaire-enquêteur », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, n°81, p. 18-22.
- CHAMBON M., FLANQUART H., ZWARTEROOK I., 2012, « Subtils flottement entre impératif d'information et déni de communication. Le cas de la mise en œuvre des PPRT ou la gestion des risques technologique et sa délicate acceptation locale », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, vol. 13, n° 2, p. 23-38.
- CHARMES E., 2011, *La ville émietlée*, Presses Universitaires de France, Coll. *La ville en débat*, Paris, 296 p.
- CHARMES E., 2015, « Géographie sociale du périurbain », *Citégo*, [En ligne], Lien : http://www.citego.org/bdf_dossier-1_fr.html
- CHEVASSUS-AU-LOUIS B., 2007, *L'analyse des risques. L'expert le décideur et le citoyen*, Quæ, Coll. *Sciences en questions*, Versailles, 98 p.
- CHEYLAN J.-P., RIAUX J., 2013, « Les notions d'aléa et de risque vues du Haut-Atlas : pratiques, savoirs et savoir-faire », *VertigO* [En ligne], vol. 13, n°2, Lien : <http://vertigo.revues.org/14137>
- CLAVAL P., 2013, « Le rôle du terrain en géographie », *Confins* [En ligne], vol. 17, Lien : <https://journals.openedition.org/confins/8373>

COANUS T., 2010, « Risques et territoire : *Food for thought* », in COANUS T., COMBY J., DUCHENE F., MARTINAIS E. (dir.), *Risques et territoires. Interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Lavoisier, Paris, p. 427-443.

COANUS T., COMBY J., DUCHENE F., MARTINAIS E. (dir.), 2010, *Risques et territoires. Interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Lavoisier, Paris, 480 p.

COANUS T., DUCHENE F., MARTINAIS E., 1999A, « Les relations des gestionnaires du risque urbain avec les populations riveraines. Critique d'une certaine idée de la "communication" », *Annales des Mines*, vol. 13, p. 5-17.

COANUS T., DUCHENE F., MARTINAIS E., 1999B, *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites "à risque" de la grande région lyonnaise (fin XIXème, fin XXème)*. Lyon, Laboratoire RIVES, ENTPE, 619 p.

COANUS T., DUCHENE F., MARTINAIS E., 2004, « Risque, territoire et longue durée », *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 95, p. 19-26.

CŒUR D., 2004, « Les inondations de mai-juin 1856 en France : de l'évènement hydrométéorologique au nouvel engagement de l'Etat », *La Houille Blanche*, n°5, p. 71-79.

COMBE C., 2004, « Le risque d'inondation à l'amont de Lyon : héritages et réalités contemporaines », *Géocarrefour* [En ligne], vol. 79, n°1, Lien : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/555>

COMBE C., 2007, *La ville endormie ? Le risque d'inondation à Lyon*, thèse en Géographie, aménagement et urbanisme, Lyon, Université Lumière Lyon 2 (dir. BRAVARD J.-P.), 456 p.

CORTIER B., DUMEZ J., GUILLAUMIN E., LE HY J.-B., MICHELET P., LEVASSEUR L., 2000, « Etude globale pour une stratégie de réduction des risques dus aux crues du Rhône », *La Houille Blanche*, n°3/4, p. 126-132.

COULANGEON P., 2010, « Capital », in PAUGAM S. (dir.), « Les 100 mots de la sociologie », Presses Universitaires de France, Coll. : *Que sais-je ?*, Paris, p. 47-48.

CREUTIN J.-D., SANSEVERINO-GODFRIN V., 2018, « Evolution légale de la confrontation entre mobilité de l'eau et mobilité des personnes », in LUTOFF C., DURAND S. (dir.), *Mobilités face aux évènements hydrométéorologiques extrêmes 1*, ISTE Editions, p. 123-160.

CUSIN F., LEFEBVRE H., SIGAUD T., 2016, « La question du périurbain. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques », *Presses de Sciences Po*, vol. 57, p. 641-679.

D'ERCOLE, R., THOURET J.-C., DOLFUS O., ASTE J.-P., 1994, « Les vulnérabilités des sociétés et des espaces urbanisés : concepts, typologie, modes d'analyse », *Revue de géographie alpine*, vol. 82, n°4, p. 87-96.

D'ERCOLE, R., GLUSKI P., HARDY S., SIERRA A., 2009, « Vulnérabilité urbaines dans les pays du Sud. Présentation du dossier », *Cybergeog* [En ligne], Lien : <https://journals.openedition.org/cybergeog/22022#citedby>

D'HARCOURT H., 2014, « Le lobby des maires », *Pouvoirs* n°148, p. 71-80.

- DAUPHINE A., PROVITOLLO D., 2013, *Risques et catastrophes. Observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Armand Colin, Paris, Coll. U, 416 p.
- DEBARBIEUX B., 1999, « Le territoire : histoire en deux langues. A bilingual (his-)story of territory », in CHIVALLON C., RAGOUET P., SAMERS M., (dir.), *Discours scientifiques et contextes culturels. Géographies françaises à l'épreuve post-moderne*, Bordeaux, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 33-34.
- DECROP G., 1997, *Les Scènes locales du risque*, Conseil Général de l'Isère, Grenoble, 188 p.
- DECROP G., 1998, *De l'expertise scientifique au risque négocié*, Cemagref éditions, Paris, 106 p.
- DECROP G., 2004, « La montagne, le hameau et le prophète de malheur. Histoire d'un risque moderne », *Ethnologie française*, vol. 34, n°1, p. 49-57.
- DECROP G., 2014, « L'expertise en question dans la gestion des risques naturels : le cas de Séchilienne », *Vertigo* [En ligne], vol. 14, n°1, Lien : <https://journals.openedition.org/vertigo/14608>
- DECROP G., GILBERT C., 1993, « L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs », *Politiques et management public*, vol. 11, n°2, p. 143-157.
- DELACROIX C., DOSSE F., GARCIA P., 2009, « “Sur la notion de régime d'historicité.” Entretien avec François HARTOG », *Recherches*, vol. 1, p. 133-149.
- DELAHAYE E., 2009, *Les espaces fluvio-urbains rhodaniens à l'aval de Lyon, Vienne, Valence, Avignon, Tarascon, Beaucaire et Arles : des territoires à la dérive ?*, thèse en Géographie, aménagement, Lyon, Université Lumière Lyon 2 (dir. BRAVARD J.-P.), 293 p.
- DELMAS C., 2011, *Sociologie politique de l'expertise*, La Découverte, Coll. Repères, Paris, 130 p.
- DESCOLA P., 2005, *Par-delà nature et culture*, Gallimard, Coll. Folio essais, Paris, 802 p.
- DESROSIERES A., 2008, « Refléter ou instituer : l'invention des indicateurs statistiques », in
- DESROSIERES A., *Pour une sociologie historique de la quantification*, Presses des Mines, Coll. Sciences sociales, Paris, p. 187-203.
- DEVIC L.-M., 1876, « Risque », in DEVIC L.-M., *Dictionnaire étymologique des mots français d'origine orientale*, Paris, p. 194-195.
- DI MEO G., 2013, « Territorialité », in LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p. 1007.
- DODIER N., 1986, « L'Etat-Providence, de François EWALD (Note de lecture) », *Sciences sociales et santé*, vol. 4, n°3-4, p. 195-204.
- DONZE J., 1996, « Editorial : Le risque : une nouvelle approche des rapports entre la ville et l'industrie », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 71, n° 1, p. 3-6.

DOUGLAS M., 1987, « Les études de perception du risque : un état de l'art », in THEYS J., FABIANI J.-L. (dir.), *La Société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'Ecole Normale Supérieure, Paris, p. 55-60.

DOUGLAS M., WILDAVSKY A., 1983, *Risk and culture. An Essay of the Selection of Technological and Enviromental Dangers*, University of California Press, Berkley, 224 p.

DOURNEL S., 2016, « La vulnérabilité d'un territoire, un héritage complexe à révéler : démonstration à travers l'étude géohistorique du risque d'inondation en Val d'Orléans (France) », *Vertigo* [En ligne], vol. 16, n°3, Lien : <https://journals.openedition.org/vertigo/18040>

DOUVINET J., PALLARES R., GENRE-GRANDPIERRE C., GRALEPOIS M., RODE S., SERVAIN-COURANT S., 2013, « L'information sur les risques majeurs à l'échelle communale », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, Document 658, Lien : <https://journals.openedition.org/cybergeo/26112>

DUBOIS L., DAUPHIN S., RUL G., 2016, « Le glissement du Chambon : évolution du phénomène et gestion de crise », *Revue française de géotechnique*, n°148, 15 p.

DUCHENE F., MOREL JOURNAL C., 2000, « Riverains de cours d'eau et gestionnaires du risque, un dialogue impossible ? », *Géocarrefour*, vol. 75, n°3, p. 221-226.

DUCHENE F., MOREL JOURNAL C., 2004, *De la culture du risque*, Edition de l'Aube, Coll. Société et territoire, Paris, 180 p.

DUCLOS D., 1987A, « La construction sociale des risques majeurs », in THEYS J., FABIANI J.-L. (dir.), *La Société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'Ecole Normale Supérieure, Paris, p. 37-54.

DUCLOS D., 1987B, « DOUGLAS Mary, WILDAVSKY Aaron, *Risk and culture. An essay on selection of technological and environmental dangers* », *Revue française de sociologie*, vol. 28, n°1, p. 178-181.

DUCLOS D., 1991, *L'homme face aux risque techniques*, L'Harmattan, Paris, 256 p.

DUCLOS D., 1994, « Quand la tribu des Modernes sacrifie au dieu Risque », *Déviance et société*, vol. 18, n°3, p. 345-364.

DUREY L., 2019, *Le rôle des imaginaires dans la production d'un espace, une sociohistoire de deux siècles d'aménagement du Rhône*, thèse en Géographie-aménagement, Saint-Etienne, Université Jean MONNET Saint-Etienne (dir. GAY G.), 536 p.

DURKHEIM E., 1895[1967], *Les règles de la méthode sociologique*, Chicoutimi, Coll. « Les classiques des sciences sociales », Québec, Lien : http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/regles_methode/durkheim_regles_methode.pdf, 158 p.

ELISSALDE B., 2002, « Une géographie des territoires », *L'information géographique*, n°66-3, p. 193-205.

EPSTEIN R., 2000, « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le "pouvoir périphérique" », *Pouvoirs locaux*, n°44, p. 37-44.

- EWALD F., 1986, *L'Etat-Providence*, Grasset, Paris, 608 p.
- FERRIEUX C., LE NAOUR G., MARTINAIS E., 2010, *Les CLIC en Rhône-Alpes. Bilan et perspectives*, Etude financée par le SPIRAL, 54 p.
- FERRIEUX PEYRIN-BIROULET D., 2007, « Les enjeux et les difficultés d'application de l'IAL du point de vue des notaires », *Risques Info* [En ligne], n°18, p. 7-8, Lien : http://www.irma-grenoble.com/PDF/risques_infos/N18/18article02.pdf
- FISCHHOFF B., LICHTENSTEIN S., SLOVIC P., DERBY S. L., KEENEY R. L., 1989, *Acceptable risk*, Cambridge University Press, Cambridge, 194 p.
- FRERE S., LE BLANC A., GIBOUT C., HELLEQUIN A.-P., 2017, « La gestion des risques industriels entre évolutions législatives et adaptations locales. Le cas dunkerquois », *Environnement Risque Santé*, vol. 16, n°3, p. 275-283.
- FRERE S., ZWARTEROOK I., 2016, « La concertation dans l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques de Dunkerque : asymétries d'information et jeux d'acteurs », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, n°2, p. 109-122.
- FRESSOZ J.-B., 2011, « Le décret de 1810 : la libéralisation des “choses environnantes” », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, n°62-2, p. 16-22.
- FRESSOZ J.-B., PESTRE D., 2013, « Risque et société du risque depuis deux siècles », in BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A., 2016, *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses Universitaires de France, Coll. *L'écologie en question*, Paris, p. 19-56.
- GALLAND J.-P., 1998, *Les risques du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, Notes du centre de Prospective et de Veille scientifique, n°10, 50 p.
- GALLAND J.-P., MARTINAIS E., 2009, « Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques. Spécificité française et mise en perspective internationale », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 17, n°1, p. 79-81.
- GARRAUD P., 1990, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, p. 17-41.
- GARRY G., 1997, *Plans de prévention des risques naturels (PPR). Guide général*. La documentation Française, Paris, 78 p.
- GHOUL J., 2016, *Les risques dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise : entre constructions technique et sociale. Approche constructiviste des risques*, mémoire de travail de fin d'études pour le grade d'ingénieur des travaux public de l'Etat, Vaulx-en-Velin, ENTPE, (dir. COANUS T.), 138 p.
- GHOUL J., COANUS T., LEFORT I., 2018, « Quand science géographique et gestion technique construisent la notion de risque », *Géocarrefour* [En ligne], vol. 92, n° 4, Lien : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/11099>
- GIDDENS A., 1991, *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford University Press, 264 p.

- GIDDENS A., 2000, *Runaway world*, Routledge, New York, 132 p.
- GILBERT C., 1988, « Au-dessous du nuage. Nantes, 29-10-87 : une analyse d'une situation de crise », *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 40, p. 25-36.
- GILBERT C., 1991A, « L'exercice du pouvoir lors de crises "sans ennemi" », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, vol. 6, p. 117-136.
- GILBERT C., 1991B, « Situations de crise et risques majeurs : vers une redistribution des pouvoirs ? », *Politiques et management public*, vol. 9, n°2, p. 59-79.
- GILBERT C., 2003A, « Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques », *Pouvoirs locaux*, vol. 56, p. 48-52.
- GILBERT C., 2003B, « La fabrique des risques », *Cahiers internationaux de sociologie*, n°114, p. 55-72.
- GILBERT C., 2008, « Quand l'acte de conduite se résume à bien se conduire », *Réseaux*, n°147, p. 21-48.
- GILBERT C., 2009, « La vulnérabilité, une notion vulnérable ? A propos des risques naturels », in BECERRA S., PELTIER A., (dir.), *Risques et environnement. Recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, L'Harmattan, Paris, p. 23-40.
- GILBERT C., 2013, « Quels risques pour la recherche en sciences humaines et sociales ? », in BOURG D., JOLY P.-B., KAUFMANN A., *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses Universitaires de France, Coll. *L'écologie en question*, Paris, p. 219-236.
- GILBERT C., BOURDEAUX I., 1997, « Au-delà de l'alternative maîtrise-non-maîtrise des risques collectifs : propositions pour des analyses et politiques intermédiaires », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 5, n°3, p. 50-57.
- GILBERT C., CAILLE F., LEMIEUX C., 1998, « Des objets à géométrie variable. Entretien avec Claude GILBERT », *Politix*, vol. 11, n° 44, p. 29-38.
- GILBERT C., HENRY E., 2012, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, p. 35-59.
- GILBERT C., HENRY E., BOURDEAUX I., 2009, « Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes », in GILBERT C., (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte, Paris, p. 7-33.
- GILBERT C., ZUANON J.-P., 1991, « Situations de crise et risques majeurs : vers une redistribution des pouvoirs ? », *Politiques et management public*, vol. 9, n°2, p. 59-79.
- GIRARD T., 2013, « Comment pense Mary DOUGLAS ? Risque, culture et pouvoir », *Ethnologie Française*, vol. 43, p. 137-145.
- GIRARD V., 2009, *Un territoire périurbain, industriel et ouvrier. Promotions résidentielles de ménages des classes populaires et trajectoires d'élus salariés intermédiaires de l'industrie dans la Plaine de l'Ain*, thèse en Sociologie, Paris, L'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (dir. BENSA A.), 478 p.

- GIRMA R., 1995, *Vivre à Thil*, Autoédition, 196 p.
- GODARD O., 2005, « Le développement-durable, une chimère, une mystification ? », *Mouvements*, n°41-4, p. 14-23.
- GODELIER E., 2006, *La culture d'entreprise*, La Découverte, Coll. *Repères*, Paris, 130 p.
- GOEPFERT E.-M., 2010, « Chapitre 1. Possibilité et pertinence d'une approche interdisciplinaire pour penser la peopolisation », in GOEPFERT E.-M., *Médias, politique et vie privée. Analyse du phénomène de peopolisation dans la presse écrite française*, thèse en Science de l'Information et de la Communication, Lyon, Université Lumière Lyon 2 (dir. GARCIN-MARROU I.), p 17-49.
- GRALEPOIS M., 2011, « L'improbable préemption des territoires à risque industriel majeur », *Géocarrefour*, vol. 86, n°3-4, p. 271-280.
- GRALEPOIS M., 2012, *Face aux risques d'inondation*, Editions rue d'Ulm, Paris, 66 p.
- GRALEPOIS M., GUEVARA, 2015, « L'adaptation aux risques d'inondation façonnée par les métiers de la ville », *Développement durable et territoires* [En ligne], vol. 6, n°3. Lien : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/11014>
- GRALEPOIS M., LARRUE C., WIERING M., CRABBE A., TAPSELL S., MEES H., EK K., SZWED M., 2016, « Is flood defense changing in nature ? Shifts in the flood defense strategy in six European countries », *Ecology and Society*, vol. 21, n°4, Art. 37, 11 p.
- GRANJOU C., 2003, « L'expertise scientifique à destination politique », *Cahiers internationaux de sociologie*, n°114, p. 175-183.
- GREMBO N., 2010, *Risque industriel et représentation des risques. Approche géographique de la représentation du risque industriel majeur en région Poitou-Charentes*, thèse en Géographie, La Rochelle, Université de La Rochelle, (dir. POUYLLAU M., COSAERT P.), 484 p.
- GUERREAU A., 1997, « L'Europe médiévale : une civilisation sans la notion de risque », *Risque*, vol. 31, p. 11-18.
- GUERRIN J., 2014, *Une inondation négociée ? Politisation d'un risque naturel sur le Rhône*, thèse en science politique, Montpellier, Université de Montpellier 1 (dir. TROTIER J., BOULEAU G.), 558 p.
- GUERRIN J., BOULEAU G., 2014, « Remparts ou menaces ? Trajectoires politiques de l'endiguement en France, aux Pays-Bas et aux Etats-Unis », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 21, p. 89-109.
- HACKING I., 1975, *Emergence of Probability*, Cambridge University Press, 242 p.
- HARLEY B., 1989, « Deconstructing the Map », *Cartographia*, v. 26, n°2, p. 1-20
- HARLEY B., 1995, « Déconstruire la carte », in, BAILLY A., GOULD P., 1995, *Le pouvoir des cartes. Brian HARLEY et la cartographie*, Ed. Economica, Coll. *Anthropos*, Paris, p. 61-87.
- HARTOG F., 2003, *Régime d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Le Seuil, Coll. *La Librairie du XXIème siècle*, Paris, 262 p.

- HARVEY D., 1969, *Explanation in Geography*, Hoder & Stoughton Educational, Londres, 542 p.
- HASSENTEUFEL P., 2010, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, n°157, p. 50-58.
- HAURAY B., 2015, « Conflit d'intérêts », in HENRY E. (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise*, Presses de Sciences Po, Coll. *Références*, Paris, p. 71-79.
- HELIN J.-C., HOSTIOU R., 2013, « Enquêtes publiques », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 38, n°2, p. 137-157.
- HENRY C., 2013, « Incertitude scientifique et incertitude fabriquée », *Revue économique*, vol. 64, n°3, p. 589-598.
- HERMAND D., CHAUVIN B., 2008, « Contribution du paradigme psychométrique à l'étude de la perception des risques : une revue littéraire de 1978 à 2005 », *L'année psychologique*, vol. 108, n°2, p. 343-386.
- HUET P., 2013, « Pour un climat de clarté ? Usages et mésusages de la transparence sur l'expertise scientifique en situation de controverse », *Ethique publique* [En ligne], vol. 15, n°1, Lien : <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/1090#quotation>
- JACQUEMAIN M., 2001, « Les cités et les mondes : le modèle de la justification chez Boltanski et Thévenot », *Note de lecture : département de Sciences sociales*, Université de Liège, 28 p.
- JASANOFF S., 2006, « Transparency in Public Science : Purposes, Reasons, Limits », *Law and Contemporary Problems*, vol. 69, p. 21-45.
- JOLY P.-B., 2005, « La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué », in., BORRAZ O., GILBERT C., JOLY P.-B., *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*, Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, MSH-Alpes, n°3, p. 117-174.
- JOLY P.-B., 2012, « La fabrique de l'expertise scientifique : contribution des STS », *Hermès, La Revue*, n°64, p. 22-28.
- JOURDAIN C., BELLEUDY P., TAL M., MALAVOI J.-R., 2017, « Le rôle de l'hydrologie sur la destruction de la végétation dans le lit d'une rivière à galets aménagée : l'Isère en Combe de Savoie », *Géomorphologie*, vol. 23, n°3, p. 203-217.
- KAUFMANN J.-C., 2004, *L'entretien compréhensif*, Armand Colin, Coll. 128. *Sociologie, anthropologie. L'enquête et ses méthodes*, 128 p.
- KERMISCH C., 2011, *Le concept de risque. De l'épistémologie à l'éthique*, Lavoisier, Paris, 96 p.
- KOEBEL M., 2014, « Le profil social des maires de France », *Pouvoirs*, n°148, p. 123-138.
- KROEBER A. L., KLUCKHOHN C., 1952, *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, The Museum, Cambridge, 226 p.

- LAGADEC P., 1981, *Le Risques technologique majeur. Politique, risque et processus de développement*, Pergamon Press, Coll. *Futuribles*, 630 p.
- LAHIRE B., 2002, « Objectivation sociologique, critique sociale et disqualification », *Mouvements*, n°24, vol. 5, p. 46-52.
- LAHIRE B., 2005, « Splendeurs et misères d'une métaphore : " La construction sociale de la réalité" » in LAHIRE B., *L'esprit sociologique*, La Découverte, Paris, p. 94-111.
- LANG M., LAVABRE J., 2007, *Estimation de la crue centennale pour les plans de prévention des risques d'inondations*, Editions Quae, Coll. *Update Sciences & technologies*, 234 p.
- LANGUMIER J., 2007, « Le modèle périurbain à l'épreuve de la catastrophe », *Métropoles* [En ligne], vol. 1, Lien : <https://journals.openedition.org/metropoles/26>
- LANGUMIER J., 2008, *Survivre à l'inondation. Pour une ethnologie de la catastrophe*, ENS Editions, Lyon, 362 p.
- LASCOUMES P., 1995, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », n°45-3, p. 396-419.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial », *Politix*, n°42, p. 37-66.
- LATOUR B., 1991, *Nous n'avons jamais été modernes*, La Découverte, Paris, 218 p.
- LATOUR B., 1992, *Aramis ou l'amour des techniques*, La Découverte, Paris, Coll. *Textes à l'appui*, Paris, 244 p.
- LATOUR B., 1994, *Sociologie des sciences, analyse des risques collectifs et des situations de crise. Point de vue de Bruno LATOUR*, Actes de la première séance du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, *Ecole des Mines de Paris*, 132 p.
- LATOUR B., WOOLGAR S., 1979[1996], *La vie de laboratoire*, La Découverte, Paris, 306 p.
- LE BRETON D., 2012, *Sociologie du risque*, Presses Universitaires de France, Coll. : *Que sais-je ?*, Paris, 130 p.
- LE BLANC A., FRERE S., HELLEQUIN A.-P., FLANQUART H., GONTHIER F., CALVO-MENDIETA I., 2009, « Le jeu de la concertation autour des sites Seveso : une analyse des dispositifs de gouvernance locale dans l'agglomération dunkerquoise », *VertigO* [En ligne], hors-série 6, Lien : <https://journals.openedition.org/vertigo/9140#tocto2n3>
- LE BOURHIS J.-P., 2007, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans les politiques des risques (1970-2000) », *Genèses*, vol. 68, n°3, p. 75-96.
- LE BOURHIS J.-P., BAYET C., 2002, *Ecrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations : volume I : rapport de synthèse*, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 66 p.

- LE MOIGNE J.-L., 1995, *Les Epistémologies constructivistes*, Presses Universitaires de France, Coll. *Que sais-je ?*, Paris, 130 p.
- LE MOIGNE J.-L., 2001, *Le Constructivisme. Tome I. Les Enracinements*, L'Harmattan, Coll. *Ingenium*, Paris, 302 p.
- LE ROUX T., 2011A, « Accidents industriels et régulation des risques : l'explosion de la poudrerie de Grenelle en 1794 », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, n°58-3, p. 34-62.
- LE ROUX T., 2011B, « La première jurisprudence du décret de 1810 : une régulation à l'orientation industrialiste (1810-1830) », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, n°62-2, p. 11-15.
- LEDENVIC P., 2016, « La réglementation en France depuis la loi BOUCHARDEAU », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*, n°81, p. 6-7.
- LEFORT I., 2012, « Le terrain : l'arlésienne des géographes ? », *Annales de géographie*, vol. 687-688, n° 5, p. 468-486.
- LEVY J., 2013A, « Agent », in LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p. 59-60.
- LEVY J., 2013B, « Territoire », in LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p. 995-1000.
- LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 1130 p.
- LUHMANN N., 1991[2002], *Risk : A Sociological theory*, Routledge, New York, 236 p.
- LUSSAULT M., 2013A, « Actant », in LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p. 51-52.
- LUSSAULT M., 2013B, « Acteur », in LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p. 52-55.
- MAGNAN A. K., DUVAT V., 2015, « La fabrique des catastrophes “naturelles” », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 23, p. 97-108.
- MARIS B., 1994, « Rhétorique de l'expertise. Le cas de l'économie », *Sciences de la société*, n°32, p. 70-84.
- MARTIN B., 2006, « La crue de mai 1856 dans le contexte actuel de prévention des inondations à Vars (Haute - Alpes, France) », Article en référence avec la publication d'un poster lors du colloque de la SHF, Lien : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00520023> [Consulté le 20/02/19], 10 p.
- MARTINAIS E., 2007, « La cartographie au service de l'action publique », *EspacesTemps.net* [En ligne], Lien : <http://www.espacestemp.net/articles/la-cartographie-au-service-de-action-publique/>

- MARTINAIS E., 2010A, « L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'Ecologie », *Politix*, n° 90-2, p. 193-223.
- MARTINAIS E., 2010B, « Les fonctions sociales et politiques de l'étude de dangers dans le domaine des risques industriels », *Geocarrefour*, vol. 85, n°4, p. 293-301.
- MARTINAIS E., 2011, « L'évaluation des risques industriels – une histoire des analyses de risques de 1970 à nos jours », *Annales des Mines*, n°62, p. 51-61.
- MARTINAIS E., 2015, « Le conflit comme mode de participation. Les habitants contestataires de la politique de prévention des risques industriels », *Participations*, n°13, p. 89-117.
- MARTINAIS E., 2016, *L'élaboration du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise. La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique*, Les Cahiers de la sécurité industrielle, n°2016-4, 126 p.
- MARTUCELLI D., 2015, « Les deux voies de la notion d'épreuve en sociologie », *Sociologie*, vol. 6, n°1, p. 43-60.
- MAUSS M., 1968, « La prière », in MAUSS M., *Œuvres 1. Les fonctions sociales du sacré*, Editions de Minuit, Coll. « Le sens commun », Lien : http://classiques.uqac.ca/classiques/mauss_marcel/oeuvres_1/oeuvres_1_4/Mauss_la_priere.pdf, p. 357-477.
- MAXIM L., ARNOLD G., DAYEZ-BURGEON P., 2012, « La charte de l'expertise du CNRS », *Hermès, La Revue*, n°64, p. 73-77.
- METZGER P., D'ERCOLE R., 2011, « Les risques en milieu urbain : éléments de réflexion », *EchoGéo* [En ligne], vol. 18, Lien : <https://journals.openedition.org/echogeo/12640>
- MORICONI-EBRARD F., 2013, « Modèle », in LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p. 681-684.
- MOULIN E., DEROUBAIX J.-F., HUBERT G., 2014, « La constructibilité des zones inondables ou la négociation territoriale de la règle PPRI », *Geocarrefour* [En ligne], vol. 88, n° 3, Lien : <https://geocarrefour.revues.org/9143>
- NOVEMBER V., 2002, *Les territoires du Risque. Le risque comme objet de réflexion géographique*, Peter Lang, Berne, 332 p.
- NOVEMBER V., 2010, « “Risques territorialisés” ou “ territorialité du risque” ? Réflexion géographique autour de la relation risque-territoire », in COANUS T., COMBY J., DUCHENE F., MARTINAIS E. (dir.), *Risques et territoires. Interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains*, Lavoisier, Paris, p. 275-286.
- NOVEMBER V., PENELAS M., VIOT P., 2008, « “L'effet Lully” : un territoire à l'épreuve d'une inondation », *Cosmopolitiques*, vol. 17, p. 89-106.
- OLLITRAULT S., JOUZEL J.-N., 2015, « Contre-expertise », in HENRY E. (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise*, Presses de Sciences Po, p. 86-91.
- ORAIN O., 2007, « Constructivisme », *Hypergéoeu*, Lien : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article407#>

- PASCON P., 1980, « Le technicien entre les bavures et le bricolage », in PASCON P., « *Etudes rurales, idées et enquêtes sur la campagne marocaine*. Société marocaine des éditeurs réunis, p. 173-180.
- PAUGAM S., 2014, « Type idéal », in PAUGAM S., *Les 100 mots de la sociologie*, Presses universitaires de France, Coll. *Que sais-je ?*, Paris, [En ligne], Lien : <https://journals.openedition.org/sociologie/2481>
- PELLETIER P., 2012, « Le déluge sans le Japon : aléa naturel et catastrophe dans la culture japonaise », *Ebisu – Etudes japonaises* [En ligne], 47, p. 243-254.
- PELLETIER P., 2018, « Le Japon et sans cesse frappé par les catastrophes naturelles », in PELLETIER P., *La Fascination du japon*, Le cavalier Bleu, Coll. *Idées reçues*, p. 65-70.
- PERETTI-WATEL P., 2001, *La société du risque*, La Découverte, Coll. *Repères*, Paris, 130 p.
- PERETTI-WATEL P., 2005, « La culture du risque, ses marqueurs sociaux et ses paradoxes. Une exploration empirique », *Revue économique*, vol. 56, n° 2, p. 371-392.
- PERRET J., 1937, « Dans la banlieue industrielle de Lyon : Vaulx-en-Velin », *Les Etudes rhodaniennes*, vol. 13, n°1, p. 23-33.
- PIGEON P., 2002, « Réflexions sur les notions et les méthodes en géographie des risques dits naturels », *Annales de Géographie*, vol. 111, n° 627-628, p. 452-470.
- PIGEON P., 2007, « Les plans de prévention des risques (PPR) : essais d'interprétation géographique », *Géocarrefour* [En ligne], vol. 82, n° 1-2, Lien : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/1426>
- PIGEON P., 2010, « Catastrophes dites naturelles, risques et développement durable : utilisations géographiques de la courbe de FARMER », *VertigO* [En ligne], vol. 10, n° 1, Lien : <https://journals.openedition.org/vertigo/9491>
- PIGEON P., 2012, « Apports de la résilience à la géographie des risques : l'exemple de la Faute-sur-Mer (Vendée, France) », *VertigO* [En ligne], vol. 12, n° 1, Lien : <https://journals.openedition.org/vertigo/12031>
- PIGEON P., 2014, « Risque digue : une justification à la relecture systémique et géopolitique des risques environnementaux », *L'espace politique* [En ligne], vol. 24, n°3, Lien : <https://journals.openedition.org/espacepolitique/3256>
- PINSON G., 2014, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérique à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, n°148, p. 95-111.
- PINTON A., 1935, « La soie artificielle à Lyon en 1935 », *Les Etudes rhodaniennes*, vol. 12, n°1, p. 104-107.
- PIRON S., 2004, « L'apparition du *resicum* en Méditerranée occidentale, XII-XIIIème siècles », in COLLAS-HEDELAND E., *Pour une histoire culturelle du risque. Genèse, évolution, actualité du concept dans les sociétés occidentales*, Éditions Histoire et Anthropologie, Strasbourg, 190 p.

- POLLACK H. N., 2003, *Uncertain science... Uncertain World*, Cambridge University Press, 256 p.
- PORTELLI H., 2014, « Les fondements administratifs d'un pouvoir politique », *Pouvoirs*, n°148, p. 5-14.
- POTERAT P., ALFONSI P., 2001, « Les mouvements de versant de Séchilienne (Isère). Prise en compte de l'héritage structural pour leur simulation numérique », *Revue française de géotechnique*, n°95-96, p. 117-131.
- PRADIER P.-C., 2006, *La notion de risque en économie*, La Découverte, Coll. *Repères*, Paris, 130 p.
- PROVITOLLO D., 2013, « Aléa », *Hypergéoeu*, Lien : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article701#>
- QUENET G., 2010, « Fléaux de Dieu ou catastrophes naturelles ? », *Terrain*, 54, p. 10-25.
- RAFFESTIN C., 1980[2019], *Pour une géographie du pouvoir*, ENS Editions, France, 249 p. [Livre numérique].
- RAFFESTIN C., 1986, « *Ecogenèse territoriale et territorialité* » in AURIAC F., BRUNET R. (dir.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, p. 179-183.
- REGHEZZA-ZITT M., 2005, « La ville, un "territoire du risque" privilégié ? Quand la représentation est un facteur de vulnérabilité », *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol. 82, n° 1, p. 106-115.
- REGHEZZA-ZITT M., 2015, « Territorialiser ou ne pas territorialiser le risque et l'incertitude », *L'Espace Politique* [En ligne], vol. 26, Lien : <https://journals.openedition.org/espacepolitique/3543>
- REVEY S., 2010, « Le sens du désastre. Les multiples interprétations d'une catastrophe "naturelle" au Venezuela », *Terrain*, n°54, p. 42-55.
- RODE S., 2009, *Au risque du fleuve. La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne*, thèse en Géographie, Paris, Nanterre La Défense, (dir. VEYRET Y.), 482 p.
- ROQUEPLO P., 1990, « L'expertise scientifique : convergence ou conflit des rationalités », in ASSOCIATION GERMES, *Environnement, science et politique : les experts sont formels. Arc-en-Senan : les experts sont formels : controverses scientifiques et décisions politiques dans le domaine de l'environnement*, Paris, p. 43-80.
- ROQUEPLO P., 1997, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Editions Quae, Coll. *Sciences en questions*, 112 p.
- ROZIN P., 2006, « La conception de culturalisme dans les sciences anthropologiques : de TYLER à LOWIE », *Le Philosophoire*, n°27, p. 151-176.

- SANTOINE E., DESROCHE J., GARCIER R., 2020, « Quelles méthodes d'enquête pour les recherches géo-légales ? Retour d'expérience à partir de la mise en concurrence des concessions hydroélectriques en France », *Annales de géographie*, n°733-734, p. 228-249.
- SARFATI-LARSSON M., 1988, « A propos des professionnels et des experts », *Sociologies et sociétés*, vol. 20, n°2, p. 23-40.
- SCARWELL H., 2018, « Inondation et droits des sols : de la planification préventive à la responsabilité administrative et pénale », in VINET F.(dir.), *Inondations 2*, ISTE Editions, p. 77-97.
- SCEAU R., 1981, « La Côtière d'Ain », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 56, n° 4, p. 435-445.
- SCHWARTZ A., 2000, *Saint-Maurice de Beynost d'hier à aujourd'hui*, Autoédition, 344 p.
- SLOVIC P., 1987, « Perception of Risk », *Science*, vol. 236, n°4799, p. 280-258.
- SLOVIC P., FISCHHOFF B., LICHTENSTEIN S., DERBY S. L., KEENEY R. L., 1989, *Acceptable risk*, Cambridge University Press, Cambridge, 194 p.
- TANGUY G., 2015, « Le préfet dans tous ses états. Une histoire de l'institution préfectorale est-elle encore possible ? », *Presses de Sciences Po*, n°27-3, p. 124-145.
- THEVENET M., 2015, *La culture d'entreprise*, Presses Universitaires de France, Coll. *Que sais-je*, Paris, 130 p.
- THEYS J., 1987, « La société vulnérable », in THEYS J., FABIANI J.-L. (dir.), *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'Ecole Normale Supérieure, Paris, p. 3-35.
- THEYS J., FABIANI J.-L. (dir.), 1987, *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'Ecole Normale Supérieure, Paris, 680 p.
- TOURAINÉ A., 2006, « Acteur », in MESURE S., SAVIDAN P., (dir.), *Le dictionnaire des sciences humaines*, Presses Universitaires de France, Coll. *Quadrige*, Paris, p. 6-8.
- TREPOS J.-Y., 1996, *La sociologie de l'expertise*, Presses Universitaires de France, Coll. *Que sais-je*, Paris, 130 p.
- TYLOR E. B., 1876, *La civilisation primitive, Tome premier*, Editeur Alfred COSTES, Paris, Lien : http://classiques.uqac.ca/classiques/tylor_edward-b/civilisation_primitive_tome_I/La_civilisation_primitive_t1_1920_L.jpg, 499 p.
- VEYRET Y., (dir.), 2003, *Les risques*, SEDES, Coll. *Dossier des images économiques du monde*, Paris, 255 p.
- VOLVEY A., 2013, « Terrain », in LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p. 992-994.
- WEBER M., 1919[1963], *Le savant et le politique*, 10-18, Coll. *Bibliothèques*, Paris, 226 p.

WEBER M., 1922A[1965], *Essais sur la théorie de la science [1904-1917]*, Librairie Plon, Paris, Coll. *Recherches en sciences humaines*, Lien : http://classiques.uqac.ca/classiques/Weber/essais_theorie_science/essais_theorie_science.html 539 p.

WEBER M., 1922B[1995], *Economie et Société 1. Les catégories de la sociologie*, Pocket, Coll. *Agora Les Classiques*, 458 p.

WEBER F., 2011, « La déontologie à l'épreuve du documentaire », *Revue de synthèse*, vol. 132, n°3, p.325-349.

ZIMMERMANN E., 1996, « De l'usage de la cartographie dans l'appréhension des risques technologiques majeurs », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 71, n° 1, p. 11-16.

ZMIROU D., 2006, « De la démocratie en expertise. Le cas des risques sanitaires environnementaux », *Santé publique*, vol. 18, p. 483-500.

ZONABEND F., 1993, « Au pays de la peur déniée », *Communications*, vol. 57, p. 121-130.

COMMUNICATION SCIENTIFIQUE :

DERRIEN S., GUILBAUD C., SIMOND Y., CUVILLIER D., 2016, « Study on physical model of the crossing of the Rhône flood plain by a new rail line near Lyon », *FLOODrisk 2016 – 3rd conference of Flood Risk Management*.

DESCOLA P., 2002, « “Nature/Culture” : un paradigme à relativiser », *Intervention aux journées d'étude de l'Acireph (association pour la création d'instituts de Recherche sur l'Enseignement de la Philosophie)*, Lien : <http://acireph.org/spip.php?article90>

DUREY L., 2018, « La production du fleuve Rhône reconsidérée au prisme des imaginaires », *I.S. RIVERS 2018*, 3 p.

GENTRIC J., BILLY P., 2015, « Le développement de la connaissance et de la méthodologie dans le cadre du volet “Inondations” du Plan Rhône », *I.S. RIVERS – Inondation et société*.

GHOUL J., LARDAUX G., LOUSTALET B., 2019, *Pour une connaissance du fleuve Rhône ouverte à tous*, commune de Thil (01120), le 29 Juin 2019.

MERIAUX P., BEGIC I., 2015, « Les systèmes d'endiguement. Définition. Fonctionnement », *Journée technique « La gestion des digues à l'heure de la GEMAPI »*, 39 p. Lien : https://www.rraa.org/sites/default/files/media/documents/journees_techniques/1-ivan_begic_dreal_ra_et_patrice_meriaux_irstea.pdf

ENTREE DE DICTIONNAIRE :

ATLIF., « Enjeu », in TRESOR DE LA LANGUE FRANÇAISE INFORMATISE A, *Dictionnaire culturel en langue française*, Lien : <https://www.cnrtl.fr/definition/mod%C3%A8le>

ATLIF., « Modèle », in TRESOR DE LA LANGUE FRANÇAISE INFORMATISE A, *Dictionnaire culturel en langue française*, Lien : <https://www.cnrtl.fr/definition/mod%C3%A8le>

ATLIF., « Risque », in TRESOR DE LA LANGUE FRANÇAISE INFORMATISE A, *Dictionnaire culturel en langue française*, Lien : <https://www.cnrtl.fr/definition/risque>

ATLIF., « Situer », in TRESOR DE LA LANGUE FRANÇAISE INFORMATISE A, *Dictionnaire culturel en langue française*, Lien : <https://www.cnrtl.fr/etymologie/situer>

REY A., 2006A, « Notion », in REY A, *Dictionnaire culturel en langue française L-R*, Dictionnaires Le Robert, Paris, p. 1010.

REY A., 2006B, « Risque », in REY A, *Dictionnaire culturel en langue française R-Z*, Dictionnaires Le Robert, Paris, p. 353-354.

TLFi : Trésor de la langue Française informatisé, <http://www.atilf.fr/tlfi>, ATILF - CNRS & Université de Lorraine.

ARTICLE DE PRESSE :

BOUGHRIET R., 2010, « Plans de prévention des risques technologiques : des obstacles financiers ? », Article de presse d'ActuEnvironnement.fr, Publié le 15 septembre 2010, Lien : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/PPRT-amaris-financement-renforcement-bati-11017.php4> [Consulté le 15/03/19]

GONTIER S., 2009, « Françoise ZONABEND : “A la Hague, je suis repérée...” », Article sur le site internet Télérama, Publié le 12 octobre 2009, Lien : <https://www.telerama.fr/television/francoise-zonabend-une-ethnologue-dans-un-champ-de-radioactivite.48247.php> [Consulté le 30/06/19]

LE PROGRES, 2017, « L'extension du lycée de la Côtière était au point mort depuis 2013 », Article sur le site internet Leprogrès.fr, Publié le 10 novembre 2017, Lien : <https://www.leprogres.fr/education/2017/11/10/l-extension-du-lycee-de-la-cotiere-etait-au-point-mort-depuis-2013> [Consulté le 19/05/19]

LE PROGRES, 2018, « Est lyonnais : les opposants au CFAL reçus au ministère des Transports », Article sur le site internet Leprogrès.fr, Publié le 07 juin 2018, Lien : <https://www.leprogres.fr/actualite/2018/06/07/est-lyonnais-les-opposants-au-cfal-recus-au-ministere-des-transports> [Consulté le 03/06/19]

LE PROGRES, 2017, « CFAL : Fracture espère une “prise de conscience” », Article sur le site internet Leprogrès.fr, Publié le 14 mars 2017, Lien : <https://www.leprogres.fr/faits-divers/2017/03/14/cfal-fracture-espere-une-prise-de-conscience> [Consulté le 03/06/19]

PICON B., 2016, « La Camargue. Histoire de la construction sociale et symbolique d'un espace “naturel” », Article sur le site internet Progressistes, Science, Travail et Environnement, Publié le 2 juillet 2016, Lien : <https://revue-progressistes.org/2016/07/02/la-camargue-histoire-de-la-construction-sociale-et-symbolique-dun-espace-naturel-par-bernard-picon/> [Consulté le 22/03/19]

SERVAN SCHREIBER E., 1998, « Bernard WERBER – Innerview – Les cerveaux associés », Article sur le site internet BernardWerber.com, Lien : <http://www.bernardwerber.com/unpeuplus/innerview/innerview.html> [Consulté le 20/11/2021]

COMMUNICATION ET SITE INTERNET :

AIDA, « Note du 01/05/11 relative au traitement des activités économiques », Lien : https://aida.ineris.fr/consultation_document/30204

ASSOCIATION DES CITOYENS DE LA COTIERE CONTRE LE FUSEAU A DU CFAL, « Page d'accueil A3CFAL », Lien : <http://a3cfal.net/>

BASSIN RHONE-MEDITERRANEE, 2019, « Gestion des risques d'inondations | L'eau dans le bassin Rhône-Méditerranée », Lien : <https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion-de-leau/gestion-des-risques-dinondation>

CALYXIS, « Qu'est-ce qu'un enjeu ? – Calyxis – L'habitat face au risque d'inondation », Lien : <http://www.calyxis.fr/presentation-de-calyxis/>

D'HUISSEL S., 2014, « Le Grand Lyon aide 22 communes pour l'instruction des permis de construire », Lien : <http://www.lyonpoleimmo.com/2014/06/26/32397/grand-lyon-22-communes-aidees-dans-linstruction-des-permis-de-construire/>

DEGOUTTE G., « Cours d'hydraulique, dynamique et morphologie fluviale – Cours en ligne – Agro Paris Tech », Lien : https://tice.agroparistech.fr/coursenligne/courses/COURSDHYDRAULIQUEDYN/?id_session=0

DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TERRITOIRE DE L'AIN, « La densification douce maîtrisée », Lien : <http://www.ain.gouv.fr/la-densification-douce-maitrisee-a5134.html>

DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TERRITOIRE DE L'AIN, 2014 « Thil PPR “inondation du Rhône et de la Sereine” approuvé le 17 mai 2013», Lien : <http://www.ain.gouv.fr/thil-ppr-inondations-du-rhone-et-de-la-sereine-a1070.html>

DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TERRITOIRE DE L'AIN, 2017 « “On n'a jamais vu ça !” : l'exposition sur les risques naturels dans l'Ain », Lien : <http://www.ain.gouv.fr/on-n-a-jamais-vu-ca-l-exposition-sur-les-risques-a3871.html>

DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TERRITOIRE DE L'AIN, 2019 « Balan PPR “inondation” approuvé le 20 décembre 2018 – PPRT lié à Arkema approuvé le 20 mai 2012 », Lien : <http://www.ain.gouv.fr/balan-ppr-inondation-approuve-le-20-decembre-2018-a2530.html>

DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TERRITOIRE ET DE LA MER DU PAS-DE-CALAIS, « Quels sont les enjeux présents sur le Marais Audomarois ? », Lien : <http://www.ppri-marais-audomarois.fr/le-marais-audomarois/enjeux/>

DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT AUVERGNE-RHONE-ALPES, 2018, « Les formations des commissaires-enquêteurs – DREAL Auvergne-Rhône-Alpes », Lien : <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/les-formations-des-commissaires-enqueteurs-a13464.html>

EUR-LEX, 2007, « Directive 2007/60/CE du parlement européen et du conseil », Lien : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32007L0060>

FEDERATION REGIONALE DES ASSOCIATIONS CONTRE LE TRAIN EN ZONE URBAINE ET POUR LE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT, « Page d'accueil FRACTURE », Lien : <https://fracture-web.net/>

FEDERATION REGIONALE DES ASSOCIATIONS CONTRE LE TRAIN EN ZONE URBAINE ET POUR LE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT, « FRACTURE – Historique de nos actions depuis 2002 », Lien : <http://fracture-web.net/Historique-de-nos-actions-depuis-2002-fracture-29.html>

GOUVERNEMENT FRANÇAIS, « Risques naturels », Lien : <https://www.gouvernement.fr/risques/risques-naturels>

GOUVERNEMENT DE LA REGION WALLONNE, « Plan PLUIES », Lien : http://environnement.wallonie.be/de/dcenn/plan_pluies/

GRAND PARC, 2019, « GEMAPI : on avance ! – Sauvons le Rhône », Lien : <https://www.sauvonslerhone.com/gemapi-on-avance/>

HAUT COMITE FRANÇAIS POUR LA RESILIENCE NATIONALE, « Accueil », Lien : <https://www.hcfdc.org/>

HAUT COMITE FRANÇAIS POUR LA RESILIENCE NATIONALE, « Pavillon Orange | Accueil », Lien : <https://www.pavillon-orange.org/>

INSTITUT DES GEOSCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT, « Philippe BELLEUDY – Institut des Géosciences de l'Environnement – UMR 5001 », Lien : <http://www.ige-grenoble.fr/Philippe-BELLEUDY-886>

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES, 2016, « Commune périurbaine », Lien : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1510>

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES, 2019A, « En 2017, l'emploi public est quasiment stable malgré la diminution des contrats aidés | INSEE », Lien : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3747060>

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES, 2019B, « Emploi dans la fonction publique – Tableaux de l'économie française | INSEE », Lien : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3676636?sommaire=3696937>

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES, 2020, « Couronne », Lien : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1305>

LA VOIX DE L'AIN, « 5 min l'essentiel – Patrick BATTISTA, maire de Niévroz, pas candidat aux cantonales », Lien : <https://www.lavoixdelain.fr/actualite-9443-5-mn-l-essentiel-patrick-battista-maire-de-nievroz-pas-candidat-aux-cantonales?page=post>

LA FOLIE KILOMETRE, 2018, « (Une nuit) », Lien : <http://lafoliekilometre.org/accueil/travaux/une-nuit/>

LAHRHA, « ANR Transenvir | LAHRHA », Lien : <http://larhra.ish-lyon.cnrs.fr/anr-transenvir>

LES BONS REFLEXES, « La campagne d'information sur les risques industriels majeurs », Lien : <http://www.lesbonsreflexes.com/la-campagne-dinformation-sur-les-risques-industriels-majeurs/>

LEGIFRANCE, « Code de l'éducation, Article L312-13-1 », Lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191&idArticle=LEGIARTI000006524771&dateTexte=20110225>

LEGIFRANCE, « Code de l'environnement – Article L125-2 », Lien : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=1E63B43FE68FE4F2C0B2908AD8D26EF8.tplgfr34s_1?idArticle=LEGIARTI000006832932&cidTexte=LEGITEXT000006074220&categorieLien=id&dateTexte=20030730

LEGIFRANCE, « Code de l'urbanisme, Article R.123-18 », Lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006817176&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=19981012>

MAIRIE DE LA BOISSE, « Histoire », Lien : <http://www.ville-laboisse.fr/-Histoire,474-.html>

MAIRIE DE LA NEYRON, « Eden », Lien : <https://www.neyron.fr/associations/eden>

MAIRIE DE NIEVROZ, « Niévroz, Risques Majeurs », Lien : <http://www.ville-nievroz.fr/index.php?PHPSESSID=53aj9tl2t517fb6du0cpmvj2g1&bdx=&alias=risques-majeurs>

MAIRIE DE RILLIEUX-LA-PAPE, « A la conquête du label Cit'ergie ! », Lien : <https://www.rillieuxlapape.fr/attractivite-du-territoire/a-la-conquete-du-label-cit-ergie-518.html>

MAIRIE DE SAINT-MAURICE-DE-BEYNOST, 2014, *Les Echos de Saint-Maurice*, n°138, 8 p.

MAIRIE DU BOUCHAGE, « Inondations | Le Bouchage site officiel », Lien : <http://www.lebouchage.fr/fr/information/105452/inondations>

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Aléa naturel, Géorisques », Lien : <http://www.georisques.gouv.fr/glossaire/alea-naturel-0>

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Culture du risque, Géorisques », Lien : <http://www.georisques.gouv.fr/glossaire/culture-du-risque-1>

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/articles/le-document-dinformation-communal-sur-les-risques-majeurs-dicrim>

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Le Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM), Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/articles/le-dossier-departemental-sur-les-risques-majeurs-ddrm>

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Enjeux, Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/glossaire/enjeux>

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Plan communal de sauvegarde (PCS), Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/glossaire/plan-communal-de-sauvegarde-pcs>

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Définition générale du risque majeur, Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/articles/definition-generale-du-risque-majeur>

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Risque majeur, Géorisques », Lien : <https://www.georisques.gouv.fr/glossaire/risque-majeur-0>

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Vulnérabilité, Géorisques », Lien : <http://www.georisques.gouv.fr/glossaire/vulnerabilite>

VIE PUBLIQUE, « Les fonctions d'un maire | Vie publique », Lien : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19617-les-fonctions-dun-maire>

GUIDES, PLAQUETTES ET DOCUMENTS D'INFORMATION :

AGENCES D'URBANISME DE LYON ET DE SAINT-ETIENNE, 2019, *L'urbanisme commercial dans l'air métropolitaine Lyon-Saint-Etienne*, bulletin de veille n°8, 20 p.

AGENCES D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, 2014, *Observatoire partenarial en Economie. Portrait économique de territoire. Rhône-Amont*, 14 p.

CADRE R., CORBILLE M.-A., GHOUL J., ROSSET M., 2018, *Retour d'expérience de la reconstruction à Thil (Ain) après l'inondation de 1990*, Rapport d'étude du CEREMA Centre-Est, 74 p.

CAFFET M., GRIMOT M., LEGRAND H., 2010, *Bilan des Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) en France, Leurs forces et leurs faiblesses*, Ministère de l'économie de l'industrie et de l'emploi et Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, 28 p.

COMMISSION MOBILITE, 2013, *Mobilité 21 – Pour un schéma national de mobilité durable*, 92 p.

COMMUNE DE BEYNOST, *Plan local d'urbanisme. Rapport de présentation*, 13 p.

COMMUNE DE DECINES, *Document d'information communal sur les risques majeurs*, 6 p.

COMMUNE DE MONTLUEL, *Document d'information communal sur les risques majeurs*. 30 p.

COMMUNE DE NIEVROZ, *Document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), Le guide de votre sécurité*, 12 p.

COMMUNE DE SAINT-MAURICE-DE-BEYNOST, 2008, *Document d'information communal sur les risques majeurs*, 32 p.

COMMUNE DE SAINT-VULBAS, *Information sur les risques majeurs. Les bons réflexes*, 16 p.

COMMUNE DE THIL, *Document d'information communal sur les risques majeurs. Les risques majeurs. Les bons réflexes*, 16 p.

CAUE DE L'AIN, HASCOËT Y., 2018, *La densification douce maîtrise*, Rapport du séminaire final de l'expérimentation, 60 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'AIN, 2010, *Dossier départemental des risques majeurs de l'Ain*, 116 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'AIN, 2013, *Plan de prévention des risques inondations. Crues du Rhône et de la Sereine. Commune de Thil. – Rapport de présentation*, 26 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'AIN, 2013, *Rapport de présentation. Plan de prévention des risques d'inondations. Crues du Rhône et de la Sereine. Commune de Thil – Rapport de présentation*, 25 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'AIN, 2015, *Rapport de présentation. Plan de prévention des risques. Inondations du Rhône et du Cottey. Commune de Niévroz – Rapport de présentation*, 24 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'AIN, 2016, *Révision du plan de prévention des risques « Crues de la Sereine, crues torrentielles et mouvements de terrain »*. Commune de La Boisse – Rapport de présentation, 54 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TERRITOIRE DE L'AIN, 2017, « Arrêté prescrivant l'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles "inondation du Rhône" sur la commune de Balan », 4 p.

DIRECTION GENERALE DE LA PREVENTION DES RISQUES, 2014, *Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation*, 26 p.

DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT RHONE-ALPES, 2003, *La crue du Rhône de décembre 2003*, 6 p.

DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT RHONE-ALPES, 2006, *Les plans de prévention des risques d'inondation du fleuve Rhône et de ses affluents à crue lente. Doctrine commune*, 98 p.

DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT RHONE-ALPES, 2012, *Sélection des territoires à risques important d'inondation (TRI) – Rapport explicatif*, p. 5.

EAU FRANCE, RHONE-MEDITERRANEE, 2015, *Doctrine du bassin Rhône-Méditerranée pour reconnaître et promouvoir les établissements publics territoriaux (EPTB) et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)*, 19 p.

FIQUET H., 2018, *PPRI du Rhône, Balan (01). Rapport de l'enquête publique*, publié sur le site de la DDT de l'Ain, 32 p., Lien : <http://www.ain.gouv.fr/IMG/pdf/2018rapportetannexescommissaireenqueteurppribalan.pdf>

HOURTOLOU D., 2002, *Analyse des risques majeurs et prévention des accidents majeurs (DRA-007)*, Rapport final du projet ASSURANCE, INERIS, 71 p., Lien : <https://www.ineris.fr/sites/ineris.fr/files/contribution/Documents/54.pdf>

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, 1999, *Le guide méthodologique. Plans de prévention des risques naturels (PPR). Risques d'inondation*, La Documentation Française, 126 p.

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, 2018 « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) », *site internet du MTES*, Lien : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/gestion-des-milieux-aquatiques-et-prevention-des-inondations-gemapi> [Consulté le 29/03/19]

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES, 2007A, *Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Guide méthodologique*, 162 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES, 2007B, *Guide méthodologique pour le pilotage des études hydrauliques*, 272 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES, *Document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). Maquette nationale*, 68 p.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE ET DE LA MER, 2017, *Tout savoir sur la GEMAPI*, 12 p.

NATIONS UNIES, 2005, *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes*, Kobe, 18-22 janvier 2006, 46 p.

PLAN RHONE, 2005, *Plan Rhône*, un projet de développement durable, 110 p.

PLAN RHONE, 2018A, *Rhône – risque inondation. La perception des riverains de la frontière suisse à la mer*, plaquette d'information, 8 p.

- PLAN RHONE, 2018B, *Culture du risque inondation Rhône/Saône. Dix projets lauréats innovants pour sensibiliser autrement sur le risque inondation*, plaquette d'information, 6 p.
- PREFECTURE DE L'AIN, 2016, *Dossier départemental des risques majeurs de l'Ain*, 118 p.
- PREFECTURE DU RHONE, 2020, *Dossier départemental des risques majeurs. Département du Rhône*, 300 p.
- PREFET DE LA REGION FRANCHE-COMTE, 2011, *Vademecum Charte graphique*, 24 p.
- ROUCHON K., 2013, *Enquête publique. Plan de prévention des risques « inondations » sur la commune de Thil*, 32 p.
- SERVICE DE NAVIGATION RHONE-SAONE, 2006, *Plan de prévention des risques naturels pour les inondations du Rhône et de la Saône sur le territoire du Grand Lyon. Note de présentation Secteur Rhône amont*, 29 p.
- VILLE DE LYON, 2013, *Avec Alex, apprenez les bons réflexes ! Les risques majeurs et du quotidien. Dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)*, 40 p.
- VILLE DE MEYZIEU, 2014, *Document d'information communal sur les risques majeurs. Les bons réflexes*, 11 p.
- VILLE DE VAULX-EN-VELIN, 2010, *Document d'information communal sur les risques majeurs. Que faire face aux risques naturels et technologiques ?*, 30 p.

PLANS DE PREVENTION DES RISQUES DU NORD-EST DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE :

AUTEUR		
DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DU DEPARTEMENT DE L'AIN		
Année	Commune concernée	Pièces du plan de prévention des risques
2018	Balan	<p>PPR « inondation » composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d'approbation PPRI Rhône Balan • Note synthétique de présentation du PPRI de Balan • Rapport de présentation du PPRI de Balan • Règlement du PPRI de Balan • Carte d'aléa PPRI Balan • Carte des enjeux PPRI Balan • Plan de zonage PPRI Rhône Balan <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/balan-ppr-inondation-approuve-le-20-decembre-2018-a2530.html</p>
2012	Balan	<p>PPR « technologique lié à Arkema », composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté préfectoral du 30 mai 2012 • Note de présentation PPRT de Balan • Cahier de recommandations PPRT Balan • Règlement PPRT Balan • Zonage PPRT Balan <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/balan-pprt-lie-a-arkema-approuve-le-30-mai-2012-a716.html</p>
2004	Dagneux	<p>PPR « crues de la Sereine et du Cottey » composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d'approbation du 21 décembre 2004 • Rapport de présentation du PPR de Dagneux • Règlement PPR Dagneux • Carte du réseau hydrographique de Dagneux • Carte des phénomènes historiques de Dagneux • Carte des aléas de Dagneux • Carte des enjeux de Dagneux • Plan de zonage du PPR de Dagneux <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/dagneux-ppr-crues-sereine-cottey-mvts-de-terrain-a2853.html</p>
2004	Montluel	<p>PPR « inondations et mouvements de terrain », composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d'approbation du 7 octobre 2004 • Rapport de présentation Montluel

		<ul style="list-style-type: none"> • Carte des phénomènes historiques échelle 1/10000 • Carte des phénomènes historiques zoom 1/5000 • Carte du réseau hydrographique échelle 1/10000 • Carte du réseau hydrographique zoom 1/5000 • Carte des aléas Montluel échelle 1/10000 • Carte des aléas Montluel zoom 1/5000 • Carte des enjeux Montluel échelle 1/10000 • Carte des enjeux Montluel zoom 1/5000 • Plan de zonage échelle 1/10000 • Plan de zonage zoom 1/5000 • Plan de zonage zoom 1/2500 <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/montluel-ppr-inondations-et-mouvements-de-terrain-a1638.html</p>
2015	Niévroz	<p>PPR « inondation du Rhône et du Cottey », composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d’approbation du 10 février 2015 • Note de synthèse de présentation du PPR de Niévroz • Rapport de présentation du PPR de Niévroz • Règlement Niévroz • Carte des aléas Niévroz • Carte des enjeux Niévroz • Plan de zonage Niévroz <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/nievroz-ppr-inondation-du-rhone-et-du-cottey-a2324.html</p>
2016	La Boisse	<p>PPR « inondation et mouvements de terrain », composés de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d’approbation du 16 décembre 2016 • Note de synthèse de présentation du PPRN • Rapport de présentation PPRN La Boisse • Carte des aléas PPRN La Boisse • Carte des évènements historiques PPRN La Boisse • Carte des aménagements du réseau hydrographique PPRN la Boisse • Carte des enjeux PPRN La Boisse • Plan de zonage PPRN La Boisse • Règlement PPRN La Boisse <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/la-boisse-ppr-inondation-et-mouvements-de-terrain-a2926.html</p>

<p style="text-align: center;">2013</p>	<p style="text-align: center;">Thil</p>	<p>PPR « inondations du Rhône et de la Sereine », composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d’approbation du 17 mai 2013 • Note d’accompagnement du dossier PPR • Rapport de présentation • Règlement • Carte des aléas • Carte des enjeux • Plan de zonage <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/thil-ppr-inondations-du-rhone-et-de-la-sereine-a1070.html</p>
<p style="text-align: center;">2006</p>	<p style="text-align: center;">Saint-Maurice-de-Beynost</p>	<p>PPR « inondations et mouvements de terrain », composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d’approbation du 28 novembre 2006 • Rapport de présentation du PPR de Saint-Maurice-de-Beynost • Règlement PPR Saint-Maurice-de-Beynost • Carte du réseau hydrographique de Saint-Maurice-de-Beynost • Carte des phénomènes historiques de Saint-Maurice-de-Beynost • Carte des aléas de Saint-Maurice-de-Beynost • Carte des enjeux de Saint-Maurice-de-Beynost • Plan de zonage PPR Saint-Maurice-de-Beynost <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/saint-maurice-de-b-ppr-inondations-mvts-de-terrain-a2903.html</p>
<p style="text-align: center;">2006</p>	<p style="text-align: center;">Beynost</p>	<p>PPR « inondations et mouvements de terrains », composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d’approbation du 16 janvier 2006 • Rapport de présentation Beynost • Règlement PPR de Beynost • Carte informative des phénomènes historiques Beynost • Carte du réseau hydrographique Beynost • Carte des aléas Beynost • Carte des enjeux Beynost • Plan de zonage Beynost échelle 1/10000 • Plan de zonage Beynost zoom échelle 1/2500 <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/beynost-ppr-inondations-et-mouvements-de-terrain-a2647.html</p>

<p style="text-align: center;">2006</p>	<p style="text-align: center;">Miribel</p>	<p>PPR « inondation et mouvements de terrains », composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d’approbation du 13 juillet 2006 • Rapport de présentation PPR Miribel • Règlement PPR Miribel • Carte des phénomènes historiques de Miribel • Carte du réseau hydrographique de Miribel • Carte des aléas de Miribel • Carte des enjeux de Miribel • Plan de zonage PPR Miribel <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/miribel-ppr-inondations-et-mouvements-de-terrain-a2873.html</p>
<p style="text-align: center;">2011</p>	<p style="text-align: center;">Neyron</p>	<p>PPR « inondation et mouvements de terrain », composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d’approbation du 2 mars 2011 • Rapport de présentation PPR Neyron • Règlement PPR Neyron • Carte des aménagements des torrents de Neyron • Carte des aléas de Neyron • Carte des enjeux de Neyron • Plan de zonage PPR Neyron <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/neyron-ppr-inondations-et-mouvements-de-terrain-a2879.html</p>
<p style="text-align: center;">2006</p>	<p style="text-align: center;">Saint-Maurice-de-Gourdans</p>	<p>PPR « inondation Ain et Rhône », composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d’approbation du 12 janvier 2005 • Rapport de présentation du PPR de Saint-Maurice-de-Gourdans • Règlement PPR Saint-Maurice-de-Gourdans • Carte des aléas de Saint-Maurice-de-Gourdans • Plan de zonage PPR Saint-Maurice-de-Gourdans <p>Lien : http://www.ain.gouv.fr/saint-maurice-de-gourdans-ppr-inondation-ain-rhone-a2904.html</p>
<p style="text-align: center;">2016</p>	<p style="text-align: center;">Loyettes</p>	<p>PPR « inondation », composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d’approbation PPRI de Loyettes • Note de synthèse de la présentation du PPR de Loyettes • Rapport de présentation PPRI Loyettes • Règlement PPRI Loyettes • Aléa inondation PPRI Loyettes • Carte des enjeux PPRI Loyettes

		<ul style="list-style-type: none"> • Plan de zonage PPRI Loyettes Lien : http://www.ain.gouv.fr/loyettes-ppr-inondation-du-rhone-et-de-l-ain-a2923.html
2001	Blyes	PPR « inondation de l'Ain », composé de : <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d'approbation du 29 novembre 2001 • Rapport de présentation Blyes • Règlement PPR Blyes • Carte des aléas Blyes • Plan de zonage Blyes Lien : http://www.ain.gouv.fr/blyes-ppr-inondation-de-l-ain-du-29-novembre-2001-a2833.html
2001	Saint-Jean-de-Niost	PPR « inondation de l'Ain », composé de : <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d'approbation du 7 février 2001 • Rapport de présentation du PPR de Saint-Jean-de-Niost • Règlement PPR Saint-Jean-de-Niost • Carte des aléas de Saint-Jean-de-Niost • Plan de zonage PPR Saint-Jean-de-Niost
2015	Saint-Vulbas et Blyes	PPR « technologique lié à Speichim, Siegfried et Trédi (PIPA) », composé de : <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté d'approbation PPRT PIPA • Règlement du PPRT PIPA • Cartes de l'aléa toxiques du PPRT PIPA • Zonage du PPRT PIPA Lien : http://www.ain.gouv.fr/saint-vulbas-et-blyes-pprt-lie-a-speichim-a4727.html

AUTEUR		
DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DU DEPARTEMENT DU RHONE		
Année	Communes concernées	Pièces du plan de prévention des risques
2008	Caluire et Cuire, Rillieux-la-Pape, Jonage, Meyzieu, Décines Charpieu,	PPRI Secteur Rhône-amont, composé de : <ul style="list-style-type: none"> • Carte du zonage n°1 • Carte du zonage n°2 révisée • Carte du zonage n°3 • Carte du zonage n°4 • Carte du zonage n°5 • Règlement • Note de présentation

	Vaulx-en-Velin	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêté préfectoral d'approbation • Arrêté préfectoral d'approbation de la révision • Note de présentation de la révision • Carte des aléas n°1 • Carte des aléas n°2 • Carte des aléas n°3 • Carte des aléas n°4 • Carte des aléas n°5 • Carte des enjeux n°1 • Carte des enjeux n°2 révisée • Carte des enjeux n°3 <p>Lien : https://www.rhone.gouv.fr/Politiques-publiques/Securite-et-protection-de-la-population/La-securite-civile/Les-risques-majeurs/Les-risques-majeurs-dans-le-Rhone/Risques-inondations-PPRi/PPRi-du-Grand-Lyon</p>
2009	Lyon et Villeurbanne	<p>PPRI secteur Lyon Villeurbanne, composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carte du zonage n°1 • Carte du zonage n°2 • Carte du zonage n°3 • Carte du zonage n°4 • Règlement • Note de présentation • Arrêté préfectoral d'approbation • Rapport final du service instructeur • Carte des aléas n°1 • Carte des aléas n°2 • Carte des aléas n°3 • Carte des aléas n°4 • Carte des enjeux n°1 • Carte des enjeux n°2 <p>Lien : https://www.rhone.gouv.fr/Politiques-publiques/Securite-et-protection-de-la-population/La-securite-civile/Les-risques-majeurs/Les-risques-majeurs-dans-le-Rhone/Risques-inondations-PPRi/PPRi-du-Grand-Lyon</p>

LISTE DES ENTRETIENS ET ENREGISTREMENTS

N°	Indic.	Entretien	Indication	Durée	Date	Etat
M1	MAS1	Delphine Bochard	Agente communal au service Urbanisme de Balan	0h51	04/05/16	R.
M2	MAS2	Christelle Pignon	Chargée de mission Rhône Miribel-Jonage à la SEGAPAL	1h10	13/04/16	R.
M3	MAS3	Adeline Cormot	Directrice adjointe du GRAIE en charge de la ZABR	1h13	19/04/16	R.
M4	MAS4	Laure Bollet	Chargée d'étude à l'agence d'urbanisme de Lyon	1h07	20/04/16	R.
M5	MAS5	Léon Laurent, Pascal Chemin, Philippe Mot	Réunion commune à la DDT de l'Ain et unité départementale 01 (DREAL)	1h54	26/04/16	R.
M6	MAS6	Géraldine Roq	Pilote du champ d'action « risque » au CEREMA	1h02	27/04/16	R.
M7	MAS7	Paul Dengin	Maire de Thil	1h12	28/04/16	R.
M8	MAS8	Xavier Rollin	Responsable risque technologique DDT69	0h58	29/04/16	R.
M9	MAS9	Pierre Bourgeon	Maire de Niévroz	1h25	02/05/16	R.
M10	MAS10	Gérard Brichaud	Chargé de mission risque à la Métropole de Lyon	-	03/05/16	N.E.
0	REU 1	Réunion publique à Thil	RP sur la densification douce – salle communale de Thil	1 h 36	04/07/17	R.
1	TEC 1	Charlotte Servient	Chargée de mission Eau-Assainissement de la CCMP	1 h 10	20/10/17	R.
2	TEC 2	Christopher Boulot	Chargée de mission GEMAPI de la 3CM	1 h 10	25/10/17	R.
3	ELU 1	Patrick Garrot	Maire de Saint-Maurice-de-Beynost	0 h 48	06/11/17	R.
4	ELU 3	Jean Venin	Adjoint VRD et à l'urbanisme à la mairie de Loyettes	1 h 14	21/11/17	R.
5	ELU 4	Georges Minet	Adjoint VRD de la ville de Neyron	1 h 11	22/11/17	R.
6	ELU 5	Frédéric Dose	Maire de La Boisse, VP 3CM chargé des torrents et de l'environnement	1 h 18	23/11/17	R.
7	TEC 3	Rodrigue Devers	Chargé de mission à Vaulx-en-Velin	1 h 31	28/11/17	R.
8	CEN 1	Jean Fabergé	Chef du bureau de l'information préventive (Paris)	2 h 07	05/12/17	R.
9	DDT 1	Léon Laurent et Pascal Chemin	Agents du Service Prospective Urbanisme et Risque (SPUR) de la DDT 01	2 h 22	07/12/17	R.

10	TEC 4	Carole Viennot	Responsable du service Environnement, énergie à la Rillieux-La-Pape	1 h 43	13/12/17	R.
11	TEC 5	Richard Meunier	Responsable du pôle Citoyenneté à Meyzieu	1 h 38	22/12/17	R.
12	DDT 2	Michel Larchet	Adjoint au service Eaux et Nature DDT 69	1 h 30	15/01/18	R.
13	CER 1	Marie-Aude Corbillé	Sociologue au CEREMA de l'Isle d'Abeau	1 h 58	18/01/18	R.
14	TEC 6	Hugo Chopin et Emilie Recchia	Agents à la Direction de l'Eau du Grand Lyon	1 h 18	19/01/18	R.
15	ELU 6	Jacques Berthou	Ancien élu de Miribel et acteur politique important dans l'Ain	1 h 45	07/02/18	R.
16	EXP 1	Expérience Thil 1	Réunion de présentation de l'expérience sur Thil (6 participants)	1 h 44	09/02/18	R.
17	CER 2	Louis Duchêne	Chef d'Unité « Risque Géologiques »	2 h 46	26/02/18	R.
18	TEC 7	Josselin Mauve	Chargé du cadastre et de l'urbanisme à Montluel	1 h 34	28/02/18	R.
19	ELU 7	Oscar Ponchon	Chef du projet SCOT BUCOPA	1 h 30	06/03/18	R.
20	DDT 3	Sylvain Jacobin	Responsable de l'unité Prévention des Risques DDT 69	1 h 29	07/03/18	R.
21	EXP 2	Expérience Thil 2	Rencontre et témoignage de Nathan Zorro (agriculteur) et Hugo Grenier (technicien)	1 h 57	08/03/18	R.
22	EXP 3	Expérience Thil 3	Rencontre Paul Dengin (Maire), Charlotte Servient et Sacha Cavillon	1 h 48	08/03/18	R.
23	VNF 1	Marie-Elise Renaud	Subdivisionnaire à Lyon à VNF	1 h 02	13/03/18	R.
24	SCI 1	Claude Gilbert	Chercheur émérite au CNRS	2 h 45	20/03/18	R.
25	ASS 1	Jérôme Bourrelier	Directeur de l'Association Rivière Rhône-Alpes Auvergne	1 h 00	23/03/18	R.
26	ELU 8	Julien Félix et Géraldine Guimaud	Adjointe et Agent du service urbanisme de Saint-Maurice-de-Beynost	0 h 54	26/03/18	R.
27	DRE 1	Priscilla De Cannes	Chargée de mission risques naturels DREAL	1 h 13	28/03/18	R.
28	EXP 4	Expérience Thil 4	Echange avec CEREMA	2 h 23	03/04/18	R.
29	ELU 9	Pierre Bourgeon	Maire de Niévroz	1 h 56	04/04/18	R.
30	DRE 2	Claire Victoire et Karl Jouffroy	Agents du Plan Rhône DREAL	1 h 35	10/04/18	R.
31	DRE 3	Pascal Billy	Agent du Plan Rhône DREAL	1 h 46	18/04/18	R.

32	CER 3	Stéphane Moucheron	Chef du Groupe Risque Infrastructure	0 h 55	18/04/18	R.
33	DRE 4	Victor Sureau	Chef d'unité à la DREAL	1 h 45	19/04/18	R.
34	CER 4	Camille Dagobert	Agent CEREMA sur projet GEMAPI	0 h 52	24/04/18	R.
35	ELU 10	Paul Dengin	Maire de Thil	1 h 38	15/05/18	R.
36	EXP 5	Expérimentation Thil 5	Echange avec CEREMA	2 h 48	22/05/18	R.
37	REU 2	Réunion publique PPRI Balan	Réunion publique Balan sur les PPRI – DDT 01	1 h 10	23/05/18	R.
38	ASS 2	Virginie Poulez et Sébastien Magenta	Habitants de la commune de Thil	1 h 47	24/05/18	R.
39	EXP 6	Expérimentation Thil 6	Echange téléphonique avec Pascal Chemin et Léon Laurent	1 h 30	25/05/18	R.
40	TEC 8	Hannah DiSalvo	Grand Lyon	2 h 07	31/05/18	R.
41	SCI 2	Philippe Belleudy	Chercheur CNRS	1 h 42	06/06/18	R.
42	TEC 9	Nadine Casson	Mairie de Villeurbanne	0 h 48	04/06/18	R.
43	CER 5	CEREMA	Rencontre CEREMA RAITAP à Paris	4 h 31	01/06/18	P. R.
44	SCI 3	Sebastien Derrien	Artelia Grenoble	1 h 34	03/07/18	R.
45	ASS 3	Régis Garage	Militant CFAL	1 h 30	07/06/18	R.
46	EXP 7	Expérimentation Thil 7	Réunion de travail	2 h 42	15/06/18	R.
47	EXP 8	Réunion Thil 8	Réunion de travail	2 h 40	02/07/18	R.
48	ELU 11	Georges Bâtonnon	Maire de Balan	1 h 06	04/07/18	R.
49	ASS 4	Damien Souper-Gardon	Retraité, ancien chef de projet CFAL Nord	0 h 58	05/07/18	R.
50	TEC 10	Sacha Cavillon	Service application du Droit des Sols à la CCMP	1 h 40	07/06/18	R.
51	REU 3	Exercice de sécurité civile Thil	Paul Dengin et Guillaume Casquet	2 h 17	08/06/18	R.
52	EXP 9	Réunion de travail	Expérimentation de Thil	2 h 36	12/07/18	N. R.
53	EXP10	Réunion de travail	Expérimentation de Thil	-	24/07/18	N.E.

54	TEC 11	Charles Armani	Ville de Lyon – DICRIM & PCS	1 h 38	22/08/18	N. R.
55	EXP11	Réunion de RETEX en préfecture 01	Présence de plusieurs services préfectoraux	2 h 02	11/09/18	N.R.
56	EXP12	Réunion de travail	Expérimentation de Thil	2 h 20	18/09/18	P.R.
57	DREAL5	Journée technique Digue	Réunion technique au sein des locaux de la DREAL AuRA	-	25/09/18	N.R.
58	ENTPE1	Table ronde PAST sur Côtière d'Ain	Amphithéâtre en présence de Paul Dengin, Claire Victoire et Pascal Chemin	2 h 30	29/09/18	P.R.
59	DREAL6	Visite SCP DREAL AuRA	Visite du service de prévision des crues à la DREAL AuRA	1 h 30	02/10/18	P.R.
60	EXP13	Retour expérimentation de Thil	Présence de Marie-Aude Corbillé, Monique Rosset et Regis Cadre	2 h 22	04/10/18	N.R.

ABREVIATIONS RELATIVES A L'IDENTIFICATION DES ENTRETIENS

MAS	Entretien réalisé durant le Master 2	REU	Réunion publique	TEC	Réunion auprès d'un acteur technicien
ELU	Entretien auprès d'un acteur élu	CEN	Entretien auprès de l'administration centrale	DDT	Entretien auprès d'un agent de DDT
CER	Entretien auprès d'un agent du CEREMA	VNF	Entretien avec agente VNF	SCI	Enregistrement d'un chercheur/spécialiste
ASS	Entretien avec acteur associatif	DRE	Entretien agent de la DREAL AuRA	EXP	Enreg. en lien avec expérimentation du CEREMA
		ENTPE	Enreg. dans le cadre de la formation ENTPE		

INDICATIONS DE RETRANSCRIPTION

R.	Entretien retranscrit	N.R.	Entretien non-retranscrit	N.E	Entretien non-enregistré
P.R.	Partiellement retranscrit				

ANNEXES DE THESE

Annexes de thèse

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE I – INDICATIONS DEMOGRAPHIQUES (INSEE, 2014)	476
ANNEXE II – LA LOI DU 28 MAI 1858 RELATIVE A L’EXECUTION DES TRAVAUX DESTINES A METTRE LES VILLES A L’ABRI DES INONDATIONS	478
ANNEXE III – DECRET N°55-1164 DU 29 AOUT 1955 PORTANT REGLEMENT D’ADMINISTRATION PUBLIQUE POUR L’APPLICATION DE L’ARTICLE 91 DU CODE DE L’URBANISME ET DE L’HABILITATION – CHAPITRE IER	480
ANNEXE IV – DIRECTIVE N°85/501/CEE DU 24/06/1982 CONCERNANT LES RISQUES D’ACCIDENTS MAJEURS DE CERTAINES ACTIVITES INDUSTRIELLES	481
ANNEXE V – CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE DU 24 JANVIER 1994 RELATIVE A LA PREVENTION DES INONDATIONS ET A LA GESTION DES ZONES INONDABLES	483
ANNEXE VI – LOI N°95-101 DU 2 FEVRIER 1995 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L’ENVIRONNEMENT – CHAPITRE III : DES PLANS DE PREVENTION ET DES RISQUES NATURELS PREVISIBLES	486
ANNEXE VII – AUDITION DE MONSIEUR PAUL-HENRI BOURRELIER, ANCIEN MEMBRE DU COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, AUTEUR DU RAPPORT « LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS (28 JUIN 2001), A L’OCCASION D’UNE COMMISSION SUR LES INONDATIONS DE LA SOMME	488
ANNEXE VIII – LOI N°2003-699 DU 30 JUILLET 2003 RELATIVE A LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET NATURELS ET A LA REPARATION DES DOMMAGES – TITRE II : RISQUES NATURELS	493
ANNEXE IX – CIRCULAIRE DU 1 ^{ER} OCTOBRE 2002 RELATIVE A LA CREATION DU SERVICE DE PREVENTION DES CRUES	497
ANNEXE X – DIRECTIVE N°2007/60/CE DU 23/10/07 RELATIVE A L’EVALUATION ET A LA GESTION DES RISQUES D’INONDATION	499
ANNEXE XI – LA LOI GEMAPI : NOUVEAU PARADIGME DE GESTION OU SIMPLE RESPONSABILISATION DES EPCI ?	504
ANNEXE XII - PLAN PREVISIONNEL DU CONTOURNEMENT FERROVIAIRE DE L’AGGLOMERATION LYONNAISE (CFAL)	508
ANNEXE XIII – LA REFONTE DE LA PHASE DE CONCERTATION PAR LA LOI BACHELOT	509
ANNEXE XIV – HISTOIRES DE MAIRES : PUISER SON CAPITAL DANS SON EXPERIENCE PERSONNELLE	511
ANNEXE XV – LES AGENTS (INTER)COMMUNAUX CHARGES DE L’URBANISME REGLEMENTAIRE EN SUPPORT TECHNIQUE AUX ELUS	513
ANNEXE XVI – L’EXPERTISE A TATONS : POUR APPRENDRE EN EXPERTISANT	515
ANNEXE XVII – TEMOIGNAGE D’UNE RIVERAINE ET CHEFFE D’ENTREPRISE	516
ANNEXE XVIII – EXTRAIT DE L’ARRETE DE PRESCRIPTION DU PPRN DE BALAN (2017)	517
ANNEXE XIX – LE PLAN DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS DE THIL	518
ANNEXE XX – LA « CULTURE DU RISQUE », LE CHOIX D’UNE DEFINITION FLOTTANTE	520
ANNEXE XXI – L’EFFET DE VERITE LIE AUX INDICATEURS DE LA « CULTURE DU RISQUE »	522

ANNEXE XXII – PLAQUETTE DU PLAN RHONE – <i>CULTURE DU RISQUE INONDATION RHONE-SAONE. DIX PROJETS LAUREATS INNOVANTS POUR SENSIBILISER AUTREMENT SUR LE RISQUE INONDATION</i>	524
ANNEXE XXIII – LES PLANS DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS – QUESTIONNAIRE REUNION PUBLIQUE PPR (SOURCE : DDT 01)	530
ANNEXE XXIV – LIVRE D’OR DE L’EXPOSITION <i>ON N’A JAMAIS VU ÇA ?!</i>	532
ANNEXE XXV – ANALYSE DES PANNEAUX 1 ET 2 DE L’EXPOSITION <i>ON N’A JAMAIS VU ÇA ?!</i>	536
ANNEXE XXVI – DES MISSIONS QUI CIRCULENT DE SERVICES COMMUNAUX EN SERVICES COMMUNAUX	544
ANNEXE XXVII – LA COMMUNE DE THIL INONDEE PAR LE RHONE	545
ANNEXE XXVIII – EXTRAITS DES SECTIONS « INONDATION » DU DICRIM DES COMMUNES DE SAINT-MAURICE-DE-BEYNOST, MEYZIEU, RILLIEUX-LA-PAPE, NIEVROZ, THIL ET LYON	546

Commune	Département	Intercommunalité	Canton	Population	Renouv. de la population
	En 2016	En 2016	En 2016	En habitant en 2016	(% de pop. issue d'une autre commune entre 2013 et 2014)
Vaulx-en-Velin		Métropole	Pas de Canton	45294	5 %
Meyzieu		Métropole	Pas de Canton	32225	6,4 %
Décines-Charpieu		Métropole	Pas de Canton	27207	7,3 %
Jonage		Métropole	Pas de Canton	5878	5,3 %
Rillieux-La-Pape		Métropole	Pas de Canton	29885	5,3 %
Balan	Ain	3CM	Méximieux	2973	12,4 %
Béligneux	Ain	3CM	Méximieux	3296	12,5 %
Dagneux	Ain	3CM	Méximieux	4441	9,3 %
Montluel	Ain	3CM	Méximieux	7036	7,6 %
Niévroz	Ain	3CM	Miribel	1529	-
La Boisse	Ain	3CM	Miribel	2932	6,5 %
Thil	Ain	Miribel et du Plateau	Miribel	1041	-
St Maurice B	Ain	Miribel et du Plateau	Miribel	3962	7,3%
Tramoyes	Ain	Miribel et du Plateau	Miribel	1665	-
Beynost	Ain	Miribel et du Plateau	Miribel	4541	6,1 %
Miribel	Ain	Miribel et du Plateau	Miribel	9425	7,2 %
Neyron	Ain	Miribel et du Plateau	Miribel	2467	6,9 %
St Maurice de G	Ain	Plaine de l'Ain	Lagnieux	2461	5,9 %
Loyettes	Ain	Plaine de l'Ain	Lagnieux	3158	13 %
Blyes	Ain	Plaine de l'Ain	Lagnieux	972	-
St Jean de Niois	Ain	Plaine de l'Ain	Lagnieux	1426	-
Saint-Vulbas	Ain	Plaine de l'Ain	Lagnieux	1126	-

Commune	Ensemble	Agriculteurs, exploitants	Artisans, chefs d'entreprise	Cadre sup.	Prof. intermédiaire	Employés	Ouvriers	Retraités	Sans acti.
Vaulx-en-Velin	100 %	0 %	2,6 %	3,7 %	10,8 %	19,4 %	18,9 %	19,5 %	25,2 %
Meyzieu	100 %	0 %	3,3 %	9,7 %	14,4 %	15,7 %	13,5 %	26,1 %	17,3 %
Décines	100 %	0 %	3,4 %	6,5 %	16 %	18,3 %	14,9 %	25,3 %	15,7 %
Jonage	100 %	0 %	5,7 %	10,4 %	17,4 %	18,2 %	11,1 %	24,6 %	12,5 %
Rillieux-La-Pape	100 %	0 %	2,8 %	6,9 %	11,1 %	17,9 %	15,1 %	24,5 %	21,5 %
Balan	100 %	0,2 %	2,7 %	9,2 %	30,8 %	19,6 %	17,7 %	9,4 %	10,5 %
Béligneux	100 %	0 %	2,8 %	8,4 %	19,3 %	25,5 %	11,7 %	20,2 %	12,1 %
Dagneux	100 %	0 %	3,2 %	12,3 %	18,9 %	16,6 %	15,8 %	21,2 %	12 %
Montluel	100 %	0,4 %	3,2 %	9 %	17,4 %	16,4 %	16,7 %	23,7 %	13,1 %
Niévroz	100 %	-	-	-	-	-	-	-	-
La Boisse	100 %	0,4 %	5,3 %	9,8 %	19,7 %	14,6 %	11,7 %	23,2 %	15,3 %
Thil	100 %	-	-	-	-	-	-	-	-
St Maurice de B	100 %	0,1 %	4,1 %	7 %	15,6 %	14,7 %	18,8 %	25,6 %	14,1 %
Tramoyes	100 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Beynost	100 %	0,1 %	4,8 %	14,8 %	18,2 %	13 %	8,8 %	27,5 %	12,7 %
Miribel	100 %	0,4 %	4,1 %	11,5 %	17,5 %	16 %	11,9 %	22 %	16,6 %
Neyron	100 %	0,9 %	6,1 %	15 %	17,6 %	13,3 %	8,3 %	26,2 %	12,4 %
St Maurice de G	100 %	0,1 %	4,1 %	7 %	15,6 %	14,7 %	18,8 %	25,6 %	14,1 %
Loyettes	100 %	1,4 %	4,2 %	7 %	15 %	18,2 %	22,4 %	18,2 %	13,6 %
Blyes	100 %	-	-	-	-	-	-	-	-
St Jean de Niois	100 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Saint-Vulbas	100 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Moyenne Ain	100 %	0,7 %	3,9 %	8,6 %	15,9 %	16,5 %	15,8 %	25,1 %	13,3 %
Moyenne Rhône	100 %	0,4 %	3,4 %	12,8 %	16,3 %	15,7 %	10,5 %	22,9 %	18 %
Nationale	100 %	0,8 %	3,5 %	9,1 %	14,1 %	16,5 %	12,8 %	26,8 %	16,4 %

ANNEXE II – LA LOI DU 28 MAI 1858 RELATIVE A L’EXECUTION DES TRAVAUX DESTINES A METTRE LES VILLES A L’ABRI DES INONDATIONS

« Le Corps législatif a adopté le projet de loi dont la teneur suit :

- Art. 1^{er} – Il sera procédé par l’Etat à l’exécution des travaux destinés à mettre les villes à l’abri des inondations.

-Art. 2 – Les travaux seront autorisés par décrets rendus dans la forme des règlements d’administration publique.

Ces décrets détermineront, pour chaque entreprise, la répartition des dépenses entre l’Etat, les départements, les communes et les propriétaires intéressés.

- Art. 3 – Chaque décret sera précédé d’une enquête dans laquelle les intéressés seront appelés à présenter leurs observations sur le projet de répartition des dépenses.

- Art. 4 – La part de dépense mise à charge des départements ou des communes sera inscrite au budget départemental ou communal, comme dépense obligatoire

- Art. 5 – La répartition entre les propriétaires de la part de dépense mise à leur charge sera faite conformément aux dispositions de la loi du 16 septembre 1807

- Art. 6 – Il ne pourra être établi, sans qu’une déclaration ait été préalablement faite à l’administration, qui aura le droit d’interdire ou de modifier le travail, aucune digue sur les parties submersibles des vallées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne et de leurs affluents, ci-après désignés :

Seine : Yonne, Aube, Marne, Oise

Loire : Allier, Cher et Maine

Rhône : Ain, Saône, Isère, Durance

Garonne : Gers et Baïse

Dans les vallées protégées par les digues, sont considérées comme submersibles les surfaces qui seraient atteintes par les eaux si les levées venaient à être rompues ou supprimées.

Ces surfaces seront indiquées sur des plans tenus à la disposition des intéressés.

Les infractions aux disposition du paragraphe 1^{er} du présent article seront poursuivies et punies comme contravention en matière de grande voirie.

Art. 7 – Toute digue établie dans les vallées désignées à l’article précédent, et qui sera reconnue faire obstacle à l’écoulement des eaux ou restreindre de manière nuisible le champ des inondations, pourra être déplacée, modifiée ou supprimée par ordre de l’administration, sauf le paiement, s’il y a lieu, d’une indemnité de dommage qui sera réglée conformément aux dispositions du titre XI de la loi du 16 septembre 1807.

Art. 8 – Les sommes restantes disponibles sur le produit de l’emprunt autorisé par la loi du 11 juillet 1855 seront affectées à l’exécution des travaux destinés à mettre les villes à l’abri des inondations, jusqu’à concurrence d’une somme qui ne pourra dépasser 20 millions de francs.

Art. 9 – Il est ouvert pour l’exécution des travaux prévus par la loi, un crédit de 8 millions sur l’exercice 1858.

Les fonds non employés sur cet exercice pourront être reportés par décret impérial sur l’exercice suivant.

Art. 10 – Un règlement d'administration publique déterminera les formalités nécessaires pour l'exécution de la présente loi, notamment les formes de l'enquête et de la déclaration prescrites par les articles 3 et 6. »

Délibéré en séance publique, à Paris, le 4 mai 1858. [...]

Délibéré et voté en séance, au palais du Sénat, le 19 mai 1858. [...]

Fait au plais de Fontainebleau, le 28 mai 1858

Napoléon.

Source : *Bulletin des lois, XIe série, 1^{er} janvier-30 juin 1858, t. XI, n°575-617, Paris, Imp. Impériale, 1858, n°5628, p. 1137-1140. Lien actif : <http://base-in-fr.lyon.cemagref.fr/isere1859/doc/doc26.htm>*

ANNEXE III – DECRET N°55-1164 DU 29 AOUT 1955 PORTANT REGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 91 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABILITATION – CHAPITRE IER

« Chapitre Ier : Localisation et desserte des constructions

- Art. 2 – La construction sur des terrains exposés à un risque naturel, tel que inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanche, peut être, si elle est autorisée, subordonnée à des conditions spéciales.

Ces terrains sont délimités par arrêté préfectoral pris après enquête dans les formes prévues par le décret du 2 mai 1936 modifié relatif à la procédure d'enquête préalable à la déclaration publique et après avis du conseil municipal et de la commission départementale d'urbanisme.

- Art. 3 – Le permis de construire peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis, dans des conditions répondant à l'importance et à la destination de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles, par des voies publiques ou privées.

Il peut également être refusé si les moyens d'approche ne permettent pas une lutte efficace contre l'incendie.

- Art. 4 – La construction des immeubles à usage principal d'habitation, lorsqu'ils ne sont pas assujettis à l'obligation de raccordement aux réseaux publics d'assainissement et d'alimentation en eau potable, peut être subordonné à l'adoption des mesures propres à assurer cette alimentation et cette assainissement, conformément à la réglementation en vigueur. »

Source : Journal officiel de la République Française, le 3 septembre 1955, p. 8916. Lien : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000485800&pageCourante=08816

ANNEXE IV – DIRECTIVE N°85/501/CEE DU 24/06/1982 CONCERNANT LES RISQUES D'ACCIDENTS MAJEURS DE CERTAINES ACTIVITES INDUSTRIELLES

« Article 1^{er} de la directive du 24 juin 1982 :

1. La présente directive concerne la prévention des accidents majeurs qui pourraient être causés par certaines activités industrielles ainsi que la limitation de leurs conséquences pour l'homme et l'environnement. Elle vise notamment au rapprochement des dispositions prises par les Etats membres dans ce domaine.

2. Au sens de la présente directive, on entend par :

a) activité industrielle : toute opération effectuée dans les installations industrielles visées à l'annexe I mettant ou pouvant mettre en jeu une ou plusieurs substances dangereuses et pouvant présenter des risques d'accidents majeurs ainsi que le transport effectué à l'intérieur de l'établissement pour des raisons internes et le stockage associé à cette opération à l'intérieur de l'établissement tout autre stockage effectué dans les conditions visées à l'annexe II ;

b) fabricant : toute personne qui est responsable d'une activité industrielle ;

c) accident majeur : un évènement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion de caractère majeur, en relation avec un développement incontrôlé d'une activité industrielle, entraînant un danger grave, immédiat ou différé, pour l'homme à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et/ou l'environnement, en mettant en jeu une ou plusieurs substances dangereuses ;

d) substances dangereuses : pour l'application des articles 3 et 4, les substances considérées comme répondant aux critères fixés à l'annexe IV, pour application de l'article 5, les substances figurant sur la liste de l'annexe III et de l'annexe II dans les quantités figurant à la deuxième colonne.

Article 2 de la directive du 24 juin 1982 :

Sont exclues de l'application de la présente directive :

1. Les installations nucléaires et de traitement des substances et matériaux radioactifs,
2. Les installations militaires,
3. La fabrication et le stockage séparé d'explosifs, poudres et munitions,
4. Les activités d'extraction et autres activités minières,
5. Les installations assurant l'élimination des déchets toxiques et dangereux, soumises à des réglementations communautaires pour autant que celles-ci visent la prévention des accidents majeurs. »

[...]

« Article 5 de la directive du 24 juin 1982 :

1. Sans préjudice de l'article 4, les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que le fabricant soit tenu de communiquer une notification aux autorités compétentes visées à l'article 7 :

- lorsque, dans une activité industrielle telle que définie à l'article 1^{er} paragraphe 2 sous a) premier tiret, une ou plusieurs substances dangereuses, figurant à l'annexe III, interviennent ou sont connues comme pouvant intervenir, dans des quantités fixées à ladite annexe, notamment

en tant que : substances stockées ou utilisées en rapport avec l'activité industrielle concernée, produits de la fabrication, sous-produits, ou résidus.

- ou lorsque, dans une activité industrielle telle que définie à l'article 1^{er} paragraphe 2 sous a) deuxième tiret, une ou plusieurs substances dangereuses, figurant à l'annexe II, sont stockées dans des quantités fixées à ladite annexe, deuxième colonne.

La notification doit comporter les éléments suivants :

a) des informations relatives aux substances figurant respectivement à l'annexe II et l'annexe III : les données et informations figurant à l'annexe V, la phase de l'activité dans laquelle elles interviennent ou peuvent intervenir, la quantité (ordre de grandeur), le comportement chimique et/ou physique dans les conditions normales d'utilisation au cours du processus, les formes sous lesquelles elles pourraient se présenter ou se transformer en cas d'anomalie prévisible, le cas échéant, les autres substances dangereuses dont la présence peuvent avoir une influence sur le risque potentiel de l'activité industrielle en question.

b) des informations relatives aux installations : l'implantation géographique des installations et les conditions météorologiques dominantes ainsi que les sources de danger imputables à la situation des lieux, le nombre maximal de personnes travaillant sur le site et en particulier de celles exposées au risque, une description générale des processus techniques, une description des éléments de l'installation revêtant une importance du point de vue de la sécurité, des causes de risques et des conditions dans lesquelles un accident majeur peut se produire ainsi qu'une description des mesures de prévention envisagées, les mesures prises pour assurer que les moyens techniques nécessaires pour garantir le fonctionnement des installations dans des conditions de sécurité et pour faire face à toute défaillance soient disponibles à tout moment ;

2. Dans le cas de nouvelles installations, la notification visée au paragraphe 1 doit parvenir aux autorités compétentes dans un délai raisonnable avant que ne soit entreprise l'activité industrielle.

3. La notification visée au paragraphe 1 doit être mise à jour périodiquement notamment afin de tenir compte des nouvelles connaissances techniques relatives à la sécurité ainsi que de l'évolution des connaissances en matière d'évaluation des risques.

4. Lorsqu'il s'agit d'activités industrielles pour lesquelles les quantités, par substance, fixées aux annexes II ou III, selon le cas, sont dépassées dans un ensemble d'installations du même fabricant distantes de moins de 500 mètres, les Etats membres prennent les mesures nécessaires afin que le fabricant fournisse la quantité d'informations requise pour la notification visée au paragraphe 1, sans préjudice de l'article 7, compte tenu du fait que ces installations sont à une faible distance les unes des autres et que les risques d'accident majeurs se trouvent par conséquent aggravés. »

[...]

Source : Site Internet AIDA de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), issu du Journal officiel de la communauté européenne, du 5 août 1982, Lien : https://aida.ineris.fr/consultation_document/1097

ANNEXE V – CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE DU 24 JANVIER 1994 RELATIVE A LA PREVENTION DES INONDATIONS ET A LA GESTION DES ZONES INONDABLES

« La cartographie des zones inondables »

La mise en œuvre de ces principes implique tout d'abord une bonne connaissance du risque d'inondation. La priorité de votre action sera donc d'établir une cartographie des zones inondables qui pourra prendre la forme d'un atlas.

Doivent être identifiés et délimités, d'une part, les couloirs d'écoulement des eaux où devront être prohibés toutes les activités et aménagements susceptibles d'aggraver les conditions d'écoulement et, d'autre part, les zones d'expansion des crues.

Le ministère de l'environnement conduit un programme de détermination des zones soumises à des risques naturels majeurs et en particulier au risque d'inondation. Ces actions ont permis d'élaborer des méthodologies. Si vous n'avez pas encore conduit ces études dans votre département, nous vous demandons de les engager rapidement.

Dans les zones de plaines, la méthodologie mise en œuvre pour établir l'atlas des zones inondables de la vallée de la Loire en aval de son confluent avec l'Allier pourra être utilement transportée à d'autres cours d'eau.

Elle aboutit, dans ce cas particulier, à distinguer quatre niveaux d'aléas en fonction de la gravité des inondations à craindre en prenant comme critères la hauteur de submersion et la vitesse du courant pour la plus forte crue connue et, dans le cas où celle-ci serait plus faible qu'une crue de fréquence centennale, à prendre en compte cette dernière. »

[...]

« Les zones soumises à des crues torrentielles ou au ruissellement pluvial urbain constituent un cas particulier ; un programme spécifique est en cours sur vingt-quatre départements du Sud-Est, afin de réaliser un diagnostic rapide des secteurs soumis à ces deux types de phénomènes.

L'objectif est de recenser, pour des petits bassins versants de quelques dizaines à quelques centaines de kilomètres carrés, toutes les informations historiques et hydrologiques utiles, afin d'établir des fiches techniques par commune, indiquant les caractéristiques hydrauliques des cours d'eau et des ouvrages, l'hydrologie du bassin concerné et l'emprise des lits majeurs, et de déterminer les zones à risque, les constructions et équipements publics sensibles, les campings... ainsi que les mesures de prévention à mettre en place.

Les premiers résultats de ce programme seront disponibles au printemps de 1994. Des instructions particulières ont été adressées aux préfets concernés. Un guide méthodologique sera prochainement envoyé aux préfets des autres départements touchés par ce type d'aléa, afin d'engager de telles études.

Par ailleurs, par circulaire en date du 13 décembre 1993, signée sous le double timbre de la direction de la prévention des pollutions et des risques et de la direction de la sécurité civile, il vous a été demandé de créer des cellules départementales d'analyse des risques et d'information préventive.

En vue de garantir une entière coordination entre l'évaluation du risque Inondation, que prescrit la présente circulaire, et l'appréciation générale des risques, que vont entreprendre les cellules départementales citées, vous reprendrez, telle quelle, l'évaluation particulière du risque Inondation dans l'appréciation générale des risques. »

« Les champs d'inondation à préserver »

Il est aussi nécessaire, pour assurer la conservation des champs d'inondation qui ne sont pas actuellement urbanisés, de procéder à un relevé de leurs limites.

Sauf si un plan d'exposition aux risques est approuvé, ou publié, ou seulement prescrit mais si son élaboration est suffisamment avancée pour pouvoir aboutir rapidement à une publication, vous ferez procéder par un service de l'Etat au constat sur le terrain des parties des champs d'inondation non urbanisés.

Les opérations de construction et les aménagements autorisés seront pris en compte, cependant vous examinerez s'il est possible d'infléchir les opérations et aménagements non achevés pour tenter de réduire leurs vulnérabilités, dans l'intérêt même des bénéficiaires de ces opérations, et vous veillerez à ce qu'ils soient exactement informés du niveau du risque.

L'existence de constructions dispersées n'implique pas l'exclusion de la zone du champ d'inondation à préserver. Il vous appartiendra d'apprécier les situations locales pour tracer la limite du champ d'inondation où l'extension de l'urbanisation devra être interdite. Lorsque les inondations éventuelles sont caractérisées par une montée lente des eaux et un faible risque pour les personnes, les espaces libres inondables à l'intérieur des périmètres urbains devraient être prioritairement, chaque fois que cela est possible, réservés pour constituer des espaces naturels, aménagés ou non, pour la ville : parcs urbains, jardins, squares, terrains de jeux, de sports... L'utilité sociale de tels espaces en milieu urbain n'est pas contestable. »

« Les modalités de mise en œuvre

La cartographie des zones inondables et le constat de l'occupation des sols vous serviront de base pour établir les règles générales de la gestion de ces espaces les plus adaptées pour l'application des principes énoncés ci-dessus. Vous porterez cette cartographie et ces règles à la connaissance des collectivités locales dès qu'elles seront établies et vous donnerez une large publicité à cette information aussitôt après.

Vous veillerez également à les transmettre au préfet coordonnateur de bassin qui, en liaison avec le président du comité de bassin, les versera au volet Inondation du projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (S.D.A.G.E.) en cours d'élaboration. Dans le même esprit, vous les porterez à la connaissance des présidents des commissions locales de l'eau, lorsqu'elles existent.

Il vous appartiendra ensuite de faire usage des outils juridiques à votre disposition pour que les règles que vous aurez déterminées soient effectivement mises en œuvre.

La circulaire no 88-67 relative à la prise en compte des risques naturels dans le droit des sols, que nous vous avons adressée le 20 juin 1988, décrit les conditions de mise en œuvre et l'articulation de ces différents outils :

- les plans d'exposition aux risques (PER) ;
- les plans des surfaces submersibles (PSS) ;
- l'application de la procédure définie à l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme ;
- la procédure des projets d'intérêt général (PIG) qui permet d'inclure les dispositions souhaitées dans les schémas directeurs (SD), les plans d'occupation des sols (POS) ou les plans d'aménagement de zone (PAZ) élaborés sous la responsabilité des collectivités locales.

Si un PER Inondation est déjà en vigueur, vous aurez à vérifier que les documents d'urbanisme SD et POS respectent les dispositions du PER, et s'il existait des divergences importantes, à informer les autorités compétentes de la nécessité de remanier leur document d'urbanisme ; en

tant que de besoin vous pourrez faire dans ce cas application des dispositions relatives au PIG. Nous attirons votre attention sur le fait qu'en l'état actuel du droit la différenciation de la constructibilité selon que le terrain est situé à l'intérieur d'un espace urbanisé ou à l'extérieur de celui-ci n'est possible qu'en adaptant le zonage d'un POS ; c'est pourquoi nous vous demandons de vous engager dans cette voie, même s'il existe un PSS en vigueur sur le même territoire.

Vous constituerez un projet de protection qui comportera l'atlas des zones inondables, une notice dans laquelle figureront les objectifs de la politique de l'Etat et les principes à mettre en œuvre qui sont exposés dans la présente circulaire ainsi que les prescriptions générales qui conditionnent leur application et la carte des champs d'inondation à préserver. Ce projet sera mis à la disposition du public et vous formaliserez par une décision cette publicité. Vous prendrez ensuite un arrêté le qualifiant de projet d'intérêt général de protection (PIG) et le porterez à la connaissance des collectivités concernées dans le cadre des procédures des SD, des POS et des PAZ. Vous vous assurerez ensuite de sa prise en compte dans ces documents d'urbanisme. »

[...]

« Compte tenu de l'urgence qui s'attache à ces procédures concourant à la sécurité de la population et à la limitation du risque de dommages aux biens, il convient que les services de l'Etat engagent rapidement les études nécessaires à la définition du projet de protection pour être en mesure de présenter dans les meilleurs délais les propositions de l'Etat aux collectivités locales dès le début de la procédure.

En attendant la mise en œuvre de ces différents outils juridiques, vous vous appuyerez dans toute la mesure du possible sur les PSS en vigueur et sur les dispositions du règlement national d'urbanisme. Vous pourrez en particulier faire application de l'article R. 111-2. Si les atlas et les règles de gestion que vous aurez arrêtés ne sont pas directement opposables aux tiers, elles peuvent vous permettre de motiver et de justifier vos décisions.

Enfin, vous ferez usage du contrôle de légalité à l'égard des documents d'urbanisme ou à l'égard d'autorisations de construire ou d'occuper le sol dont il vous apparaîtrait qu'ils ne respectent pas les principes énoncés ici, alors que vous auriez fait usage des différentes voies de droit susmentionnées, ou si vous estimez qu'il aurait dû être fait application de l'article R. 111-2.

Nous vous demandons de nous rendre régulièrement compte de l'application de la présente instruction sous les timbres de la direction générale des collectivités locales, de la direction centrale de la sécurité civile, de la direction de l'architecture et de l'urbanisme, de la direction de la prévention des pollutions et des risques et de la direction de l'eau. »

[...]

Source : *Journal officiel de la République Française, le 10 avril 1994, p. 5330. Lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000181446&dateTexte=>*

ANNEXE VI – LOI N°95-101 DU 2 FEVRIER 1995 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE L’ENVIRONNEMENT – CHAPITRE III : DES PLANS DE PREVENTION ET DES RISQUES NATURELS PREVISIBLES

« CHAPITRE III : Des plans de prévention des risques naturels prévisibles

- Art. 16 : 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 est ainsi modifiée :

I. - Les articles 40-1 à 40-7 ci-après sont insérés au début du chapitre IV :

“Art. 40-1. - L’Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

- 1) De délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l’intensité du risque encouru, d’y interdire tout type de construction, d’ouvrage, d’aménagement ou d’exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;
- 2) De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d’interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1) du présent article ;
- 3) De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1) et au 2) du présent article, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;
- 4) De définir, dans les zones mentionnées au 1) et au 2) du présent article, les mesures relatives à l’aménagement, l’utilisation ou l’exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l’approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

La réalisation des mesures prévues aux 3) et 4) du présent article peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l’intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d’urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le représentant de l’Etat dans le département peut, après mise en demeure non suivie d’effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l’exploitant ou de l’utilisateur. [...]”

“Art. 40-2. - Lorsqu’un projet de plan de prévention des risques contient certaines des dispositions mentionnées au 1) et au 2) de l’article 40-1 et que l’urgence le justifie, le représentant de l’Etat dans le département peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique. Ces dispositions cessent d’être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé ou si le plan n’est pas approuvé dans un délai de trois ans.”

[...]

“Art. 40-4. - Le plan de prévention des risques approuvé vaut servitude d’utilité publique. Il est annexé au plan d’occupation des sols, conformément à l’article L. 126-1 du code de l’urbanisme. Le plan de prévention des risques approuvé fait l’objet d’un affichage en mairie et d’une publicité par voie de presse locale en vue d’informer les populations concernées.”

[...]

“Art. 40-6. - Les plans d’exposition aux risques naturels prévisibles approuvés en application du I de l’article 5 de la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l’indemnisation des victimes de catastrophes naturelles valent plan de prévention des risques naturels prévisibles à compter de la publication du décret prévu à l’article 40-7. Il en est de même des plans de surfaces submersibles établis en application des articles 48 à 54 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, des périmètres de risques institués en application de l’article R. 111-3 du code de l’urbanisme, ainsi que des plans de zones sensibles aux incendies de forêt établis en application de l’article 21 de la loi no 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l’agriculture et la forêt. Leur modification ou leur révision est soumise aux dispositions de la présente loi.

Les plans ou périmètres visés à l’alinéa précédent en cours d’élaboration à la date de promulgation de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement sont considérés comme des projets de plans de prévention des risques naturels, sans qu’il soit besoin de procéder aux consultations ou enquêtes publiques déjà organisées en application des procédures antérieures propres à ces documents.”

[...]

Source : Journal officiel de la République Française, le 3 février 1995, p. 1840. Lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000551804&categorieLien=id>

ANNEXE VII – AUDITION DE MONSIEUR PAUL-HENRI BOURRELIER, ANCIEN MEMBRE DU COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, AUTEUR DU RAPPORT « LA PREVENTION DES RISQUES NATURELS (28 JUIN 2001), A L'OCCASION D'UNE COMMISSION SUR LES INONDATIONS DE LA SOMME

« **M. le Président** - Nous recevons M. Paul-Henri Bourrelier, auteur d'un rapport sur la prévention des risques naturels.

M. Paul-Henri Bourrelier - Je suis ingénieur des Mines. J'appartiens donc à un corps qui s'occupe davantage de risques technologiques que de risques naturels. J'ai cependant été directeur général du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pendant dix ans, et étant revenu à la fin de ma carrière au Conseil général des Mines, j'ai été chargé par le Gouvernement de faire une évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels. La procédure d'évaluation d'une politique publique est une procédure centralisée : le Gouvernement, dans le cadre d'un Comité interministériel, décide des sujets donnant lieu à évaluation. Cette instance, composée d'experts, d'élus et de représentants des diverses administrations en faisant partie, a remis son rapport en 1998.

J'ai pris ma retraite il y a trois ans de cela, et l'année dernière j'ai publié un livre, en collaboration d'ailleurs avec pratiquement les mêmes rapporteurs, s'intitulant « Les catastrophes naturelles : le grand cafouillage ». Depuis, j'ai constitué, également avec le concours d'anciens rapporteurs, et sous la présidence de parlementaires (le député Yves Dauge en est le Président, et le député Christian Kert le vice-président), une association pour la prévention des catastrophes naturelles.

Dans le cas de la Somme, à l'instar du médecin qui n'a pas vu le malade, je ne vous apporterai rien d'aussi pertinent que les experts qui ont enquêté sur les lieux.

Quelles ont été les constatations de notre évaluation, qui a duré quatre années et mobilisé plus d'une centaine d'experts et membres de la société civile ? 1982 a vu l'adoption de la loi sur l'indemnisation des catastrophes naturelles ; 1987 celle sur la sécurité civile. Le système, très étatique, déresponsabilisait la société et ne faisait pas participer les entreprises et les élus locaux. Sur l'action propre de l'Etat, nous avons constaté un certain nombre de faiblesses et d'insuffisances, et formulé des recommandations.

L'absence de participation est un trait spécifique à notre culture. Aux Etats-Unis, en Angleterre, en Allemagne, la prise en charge des risques est tout autre. Le système d'indemnisation des catastrophes naturelles a aggravé cette situation, dans la mesure où il a établi un système hybride, produit d'un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat -ce dernier était opposé à la proposition très étatique que faisait la première-, partageant les rôles entre l'Etat et les assureurs. Ce système a certainement été utile. Mais comme tout système d'économie mixte, il a dérivé. Les assureurs ont considéré qu'il revenait à l'Etat de prendre en charge l'intégralité de la prévention, et ont agi en simples exécutés, percevant l'équivalent d'une surtaxe, la gérant et reversant des indemnités sans se préoccuper de prévention. L'Etat fixant les taux, décidant seul de la déclaration de catastrophe naturelle est certes tout puissant, mais prisonnier de sa rigidité. En effet, il ne peut que refuser ou accepter de déclarer l'état de catastrophe naturelle, et modifier les taux de primes et de franchises, ce qu'il a d'ailleurs fait récemment. Mais ce système global, rigide, ne permet pas une liaison avec une politique de prévention. Or, la loi que vous avez votée en 1982 prévoyait explicitement un lien étroit entre la prévention et la réparation, qui a cependant été totalement ignoré. Nous avons conclu sur la nécessité de modifier ce système pour le rendre souple, lui permettre de mieux gérer la prévention, de réparer de façon intelligente et de constituer un retour d'expérience.

Sur le dispositif de connaissances, nous avons constaté un grand nombre de points faibles, qui avaient toujours pour origine le fait que l'Etat voulait se charger de tout, sans en avoir les

moyens. Par exemple, à l'époque, l'Etat avait pour intention de faire des Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) dans le détail, déterminant quelles parcelles étaient constructibles et quelles parcelles ne l'étaient pas, ce qui était totalement aberrant selon les propos mêmes de M. Haroun Tazieff, d'autant qu'une loi de décentralisation avait été votée. Nous avons donc demandé un changement radical de conception, c'est-à-dire que l'Etat se concentre sur son rôle de délimitation du risque en général, en faisant par exemple un PPR à une échelle du 1/25.000ème, de façon à laisser aux communes l'interprétation de détail, l'application et le débat local. Parmi les critiques que nous avons formulées, nous avons insisté très clairement sur le fait que le système d'expertise en matière de surveillance des phénomènes météorologiques et de leurs suites, n'était pas cohérent. En effet, pour la surveillance hydraulique, la compétence est fragmentée entre plusieurs experts. Nous avons souligné que l'alerte devait être reconçue, le système actuel étant complètement obsolète, dans la mesure où, s'il existe des instruments de surveillance hautement performants, la transmission de l'alerte laisse fortement à désirer. A l'heure des nouvelles technologies, le système de transmission de l'information au maire par un gendarme à motocyclette apparaît comme totalement absurde. Tous les retours d'expérience auxquels nous avons procédé en matière d'alerte rapide montrent que la population est informée par des voies bien plus rapides que celle passant par le préfet datant du système napoléonien.

Les lois de 1982 et 1987 s'appuient sur une notion d'équité ; tout citoyen a droit à une sorte d'équivalence d'information. A l'époque, 300 PPR avaient été faits. Or environ 10.000 communes présentent un risque assez fort, attesté par le fait qu'elles ont été déclarées plusieurs fois en état de catastrophe naturelle. Il s'agissait donc de les couvrir toutes par des PPR, en prenant soin de leur laisser une part d'autonomie, et non de se concentrer sur 300 communes, en les couvrant par des PPR pénalisants, extrêmement détaillés, qui dépossédaient les maires de leur pouvoir. L'équité renvoyait donc à la couverture générale du territoire, le rôle de l'Etat étant de dire le risque et d'offrir des instruments scientifiques, en considérant les communes comme des relais.

J'ai réagi assez vivement il y a un an de cela, en constatant que, si un certain nombre de dispositions avaient été prises, bien des points étaient restés en l'état, et que le système restait donc incohérent. Mon livre, qui est en premier lieu un résumé du rapport d'évaluation, auquel s'ajoutent notamment un rapport du député Yves Dauge et une allocution de Mme Dominique Voynet, présente deux axes majeurs. Le premier est celui de la surveillance et de l'alerte. Lors des crues de l'Aude, en novembre 1999, et de la tempête en décembre de la même année, notre système d'alerte a été quasiment nul. Or, l'alerte suppose d'une part une surveillance appropriée, d'autre part une transmission dans le cas de l'avènement d'un danger. Le système de prévention relatif aux cyclones de la Réunion ou des Antilles, par sa hiérarchisation de la menace, est par exemple très efficace. L'alerte de la population n'est efficace que si le danger se révèle être réel. Il s'agit d'éviter les « fausses » alertes. En décembre 1999, par exemple, les maires des 10.000 communes considérées comme à risque avaient déjà reçu vingt-et-un messages RAM de Météo France avant celui annonçant la tempête, qu'ils ne prirent donc pas en compte.

En amont de l'alerte, la surveillance d'un bassin de risque suppose une coopération entre les divers organismes compétents pour les eaux souterraines, les eaux de surface, les sols, la météorologie. Or les progrès dans ce domaine depuis 1998 sont insignifiants ; l'intégration n'existe pas. Comme il était souligné dans le rapport, le système hydraulique est morcelé et le système de surveillance est incorrectement géré.

Au regard de la spécialisation scientifique des différents organes de surveillance (Météo France, le BRGM, etc.), je ne pense pas que le système puisse beaucoup changer à l'échelle nationale. Le principal progrès serait la définition de la mission de service public qui incombe à chacun

de ces organes. Ceci étant, c'est à l'échelle des bassins de risques qu'il s'agit de constituer des équipes polyvalentes, travaillant de façon conjointe. En outre, la population locale a la mémoire des événements passés.

Cette question d'échelle est extrêmement importante. En effet, les risques dont nous sommes menacés évoluent à des échelles très diverses. Le changement climatique, naturel mais peut-être influencé par l'action de l'homme, se fait à l'échelle du siècle ou de la décennie. Il existe des échelles de temps plus restreintes ; les inondations, par exemple, déterminées par le volume des précipitations, mais aussi par l'état de saturation du sol, relèvent d'une échelle saisonnière ; le phénomène de la crue, d'une échelle de quelques jours en plaine - une crue de la Seine à Paris se prévoit à dix centimètres près au moins quatre jours à l'avance. Enfin, les crues éclair, en montagne, relèvent d'une échelle de temps horaire. Les dispositifs de vigilance doivent être adaptés en conséquence. Or les différents organismes disposent de la compétence nécessaire à cet effet ; il nous reste à mettre en place une couverture nationale de surveillance et de vigilance.

Je maintiens totalement les critiques formulées dans mon rapport : notre système d'annonce des crues est totalement caduc, l'appellation de crue désignant d'ailleurs un ensemble de phénomènes forts différenciés. En outre, le système de surveillance des crues est juridiquement extrêmement bizarre, l'Etat étant désigné comme l'acteur unique de cette surveillance mais ne se voyant attribuer aucune obligation. Enfin, nous avons constaté que des zones importantes ne sont pas couvertes par un système d'annonce des crues.

Par la télédétection, par des instruments de modélisation géographique tout à fait au point (SIG...), les zones de risques peuvent parfaitement être déterminées. Il y aura toujours des aléas, mais il est possible d'avoir une idée de leur imminence ou de leur aggravation, et d'établir un système de vigilance approprié.

La planète Terre est un système très instable, qui connaît des sauts brutaux, et qui doit être surveillé, compris. Tout indique que nous sommes entrés dans une période relativement instable - quelles qu'en soient les causes. Il s'agit donc d'être vigilants, non seulement sur les phénomènes isolés, mais aussi sur leur combinaison.

Je crois qu'au niveau des inondations, de nombreuses actions peuvent être menées. A la faveur des réparations après inondation, il est en effet possible d'utiliser des matériaux résistant à l'humidité, de surélever les prises de courant, de prévoir les règles d'évacuation, etc. Ces mesures, qui permettraient de réduire les dommages de façon très importante, devraient être l'objet d'incitations, par exemple par le biais d'indemnisations supérieures. De même, des incitations financières seraient bien plus efficaces que des mesures d'expropriation pour déplacer les populations se trouvant sur des zones à risques.

Le constat que je viens de vous exposer est aussi celui de l'Office parlementaire, qui a rendu un excellent rapport, sous la signature de M. Christian Kert ; il rejoint également les conclusions de la commission d'enquête sur les inondations de l'Assemblée nationale de 1994 ; et est conforme à toutes les comparaisons internationales faites dans le cadre de la Décennie de la prévention qui s'est achevée l'an dernier.

M. le Président - Des changements sont en cours. En ce qui concerne l'indemnisation, par exemple, des arrêtés ont modifié les franchises et les taux. Ces mesures vont-elles dans le bon sens ?

M. Paul-Henri Bourrelief - Oui, mais le temps presse.

M. le Président - Par ailleurs, les financements ont été augmentés. La prévention des risques fait davantage l'objet de l'attention générale. Il existe une demande pour une accélération de

l'élaboration des PPR. Au niveau des quelques PPR qui ont été publiés, avez-vous des erreurs à dénoncer ?

M. Paul-Henri Bourrelrier - Non. Mais le problème principal est l'urgence : nous devons couvrir l'ensemble des zones à risque le plus rapidement possible, au besoin avec une échelle un peu lâche, quitte à la corriger par la suite. Tant que la moitié ou les trois quarts des communes ne sont pas couvertes, nous sommes au milieu du gué. Il s'agit d'accélérer le processus, et d'utiliser l'ensemble de l'information disponible.

En matière d'alerte, nous devons constater que les moyens ont évolué. La population, aujourd'hui, a un niveau de connaissance bien plus élevé qu'auparavant, et dispose d'outils nouveaux (Internet) ; il est logique que sa frustration par rapport au système s'accroisse. Je fais aussi partie du Comité de la prévention et de la précaution, qui s'occupe de la santé. J'ai un débat presque permanent avec un certain nombre de médecins qui affirment que la santé n'a jamais été aussi bonne en France qu'aujourd'hui. Ceci n'empêche pas des phénomènes de panique. Le problème de la sécurité doit, en fait, être appréhendé compte tenu de l'attente des populations.

M. le Président - De même, la sécurité alimentaire n'a jamais été aussi bonne. Or, nous constatons, dans ce domaine également, des phénomènes de panique de grande ampleur.

M. Paul-Henri Bourrelrier - En effet, il s'agit de faire comprendre très rapidement aux gens les capacités des systèmes, mais aussi leurs limites, et de les impliquer. La sécurité ne peut être absolue. Les gens perçoivent ce qu'est un risque ; il reste à leur donner un système cohérent, par rapport auquel ils puissent prendre leurs responsabilités. Je ne crois pas qu'il faille interdire la construction des maisons près des rivières ; sinon, il serait logique d'interdire également la construction en montagne, sur le littoral, dans les départements d'outre-mer, etc. Les avertissements doivent être clairs, les signaux nets. Il s'agit effectivement de ne plus construire là où le risque est vraiment fort. Mais il faut aussi laisser les gens assumer leurs responsabilités de façon intelligente.

M. le Président - Sur les systèmes d'alerte décentralisés, je pense qu'il nous faudra réfléchir aux moyens d'alerter les populations, y compris dans le cas d'interruptions de courant électrique. J'avais participé, avant le bug annoncé, à deux séances organisées par EDF ; il avait été préconisé, dans quelques grandes villes, la mise à disposition de véhicules équipés de hauts parleurs, qui permettaient d'alerter la population en cas de coupures de téléphone et de courant.

M. Paul-Henri Bourrelrier - Les crues de la Loire du siècle dernier faisaient à chaque fois des centaines de morts. Nous n'en sommes plus là, mais il faut en effet faire très attention aux vulnérabilités nouvelles.

M. le Président - Les moyens existent, encore faut-il les mettre en concordance.

M. Paul-Henri Bourrelrier - L'intercommunalité est également un point important. Des grandes villes comme Marseille, Nîmes ou Avignon ont quasiment leur propre service météo, et peuvent informer des communes voisines. Mais des questions de responsabilités les incitent à la prudence quant à la diffusion de l'information. Il s'agit donc de repenser ces systèmes, à mon avis sous l'égide des conseils généraux, voire des conseils régionaux. Il est d'ailleurs à remarquer que les systèmes d'information n'ont qu'un faible coût par rapport à celui d'ouvrages en durs (barrages..).

M. Jean-François Picheral - Il nous faut vraiment créer un système d'alerte dans la Somme, et en faire un exemple.

M. Paul-Henri Bourrelrier - J'ajouterai qu'en matière de sécurité, il me semble que c'est le ministère de l'Intérieur qui peut être le garant d'une coordination générale. Le préfet, quant à lui, a plus que jamais un rôle d'animation, et de coordination également. Le ministère de

l'Aménagement du territoire et de l'Environnement est habilité et pertinent lorsqu'il s'agit de l'aménagement général du territoire, c'est-à-dire de l'aménagement des bassins et de la loi sur l'eau.

M. Jean-François Picheral - Il me semble que le ministère de l'Environnement est un charmant ministère, mais qui est encore dans son adolescence. Le ministère de l'Intérieur est l'un des plus anciens, et emploie de très hauts fonctionnaires qui disposent d'un savoir plus important. Il est normal que le ministère de l'Environnement participe au système de surveillance et d'alerte, mais lui en laisser la responsabilité entraînerait à mon avis une perte de temps.

M. le Président - Dans certaines régions, les DIREN en sont encore à leurs balbutiements.

M. Paul-Henri Bourrelier - Je suis allé à de très nombreuses reprises aux services centraux de la Sécurité civile. Il s'agit d'un petit poste du ministère de l'Intérieur, qui dispose de très peu de moyens au niveau central. Il s'agirait d'instituer réellement une direction de la Sécurité, qui dispose d'outils modernes et fonctionne conjointement avec la Santé - de fait, le ministère de la Santé dispose d'un certain nombre de moyens, mais il doit s'appuyer sur les préfets.

M. Jean-François Picheral - La Sécurité civile est constituée pour une grande partie par des militaires. Nous avons eu à nous féliciter, dans la Somme, de la qualité technique de l'apport de l'armée. D'une manière générale, il s'agirait de donner davantage de pouvoirs à M. Michel Sappin, directeur de la défense et de la sécurité civiles.

M. Paul-Henri Bourrelier - Je partage votre sentiment sur ce point.

M. le Président - Monsieur Bourrelier, je pense que nous avons bien compris l'orientation de vos travaux, et nous en tirerons profit. »

Source : Site internet du Sénat. Audition conduite à l'occasion d'une commission sur les inondations de la Somme dans le but d'établir les causes et les responsabilités de ces crues, évaluer les coûts et prévenir les risques d'inondation le 28 juin 2001. Lien : <https://www.senat.fr/rap/r01-034-2/r01-034-229.html>

ANNEXE VIII – LOI N°2003-699 DU 30 JUILLET 2003 RELATIVE A LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET NATURELS ET A LA REPARATION DES DOMMAGES – TITRE II : RISQUES NATURELS

« TITRE II : RISQUES NATURELS

Chapitre Ier : Information

- Art 38 : Dans l'article L. 562-3 du code de l'environnement, après les mots : "enquête publique", sont insérés les mots : "menée dans les conditions prévues aux articles L. 123-1 et suivants."

- Art. 39 : L'article L. 562-3 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée : "Au cours de cette enquête, sont entendus, après avis de leur conseil municipal, les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer."

- Art. 40 : Après le premier alinéa de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

“ Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que sur les garanties prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances. Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'Etat compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'Etat dans le département, lorsqu'elle est notamment relative aux mesures prises en application de 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 et ne porte pas sur les mesures mises en œuvre par le maire en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.”

- Art. 41 : Le titre VI du livre V du code de l'environnement est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

“Chapitre IV : Prévision des crues

- Art. L. 564-1. - L'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues est assurée par l'Etat.
- Art. L. 564-2. - I. - Un schéma directeur de prévision des crues est arrêté pour chaque bassin par le préfet coordonnateur de bassin en vue d'assurer la cohérence des dispositifs que peuvent mettre en place, sous leur responsabilité et pour leurs besoins propres, les collectivités territoriales ou leurs groupements afin de surveiller les crues de certains cours d'eau ou zones estuariennes, avec les dispositifs de l'Etat et de ses établissements publics. II. - Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent accéder gratuitement, pour les besoins du fonctionnement de leurs systèmes de surveillance, aux données recueillies et aux prévisions élaborées grâce aux dispositifs de surveillance mis en place par l'Etat, ses établissements publics et les exploitants d'ouvrages hydrauliques. III. - Les informations recueillies et les prévisions élaborées grâce aux dispositifs de surveillance mis en place par les collectivités territoriales ou leurs groupements sont transmises aux autorités détentrices d'un pouvoir de police. Les responsables des équipements ou exploitations susceptibles d'être intéressés par ces informations peuvent y accéder gratuitement.

- Art. L. 564-3. - I. - L'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues par l'Etat, ses établissements publics et, le cas échéant, les collectivités territoriales ou leurs groupements fait l'objet de règlements arrêtés par le préfet. II. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de mise en œuvre du présent chapitre.”

- Art. 42 : Après l'article L. 563-2 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 563-3 ainsi rédigé :

“Art. L. 563-3. - I. - Dans les zones exposées au risque d'inondations, le maire, avec l'assistance des services de l'Etat compétents, procède à l'inventaire des repères de crues existant sur le territoire communal et établit les repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines. La commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent matérialisent, entretiennent et protègent ces repères. II. - Les dispositions de la loi n° 43-374 du 6 juillet 1943 relative à l'exécution des travaux géodésiques et cadastraux et à la conservation des signaux, bornes et repères sont applicables. III. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.”

- Art. 43 : Après l'article L. 563-2 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 563-6 ainsi rédigé :

“Art. L. 563-6. - I. - Les communes ou leurs groupements compétents en matière de documents d'urbanisme élaborent, en tant que de besoin, des cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières susceptibles de provoquer l'effondrement du sol. II. - Toute personne qui a connaissance de l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière dont l'effondrement est susceptible de porter atteinte aux personnes ou aux biens, ou d'un indice susceptible de révéler cette existence, en informe le maire, qui communique, sans délai, au représentant de l'Etat dans le département et au président du conseil général les éléments dont il dispose à ce sujet. La diffusion d'informations manifestement erronées, mensongères ou résultant d'une intention dolosive relatives à l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière est punie d'une amende de 30 000 EUR. III. - Le représentant de l'Etat dans le département publie et met à jour, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, la liste des communes pour lesquelles il a été informé par le maire de l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière et de celles où il existe une présomption réelle et sérieuse de l'existence d'une telle cavité. ”

- Art. 44 : Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1) Le titre VI du livre V est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

“Chapitre V – Commissions départementales et schémas de prévention des risques naturels majeurs :

- Art. L. 565-1. - Il est institué dans chaque département une commission départementale des risques naturels majeurs. Cette commission présidée par le préfet comprend en nombre égal : 1) Des représentants élus des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des établissements publics territoriaux de bassin situés en tout ou partie dans le département ; 2) Des représentants d'organisations professionnelles dont un représentant des organisations d'exploitants agricoles, un représentant des organismes consulaires, un représentant des assurances, un représentant des notaires, des représentants d'associations, dont un représentant d'associations de sinistrés lorsque de telles associations existent, des représentants de la propriété foncière et forestière et des personnalités qualifiées, dont un représentant de la presse écrite ou audiovisuelle locale ; 3) Des représentants des administrations,

notamment l'inspection d'académie et les services de secours, ainsi que des établissements publics de l'Etat concernés. Cette commission donne notamment un avis sur : a) Les actions à mener pour développer la connaissance des risques, et notamment les programmes de sensibilisation des maires à la prévention des risques naturels ; b) Les documents d'information sur les risques élaborés en application de l'article L. 125-2 ; c) La délimitation des zones d'érosion et les programmes d'action correspondants ainsi que leur application, définis dans les conditions prévues par l'article L. 114-1 du code rural ; d) La délimitation des zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement ou des zones de mobilité d'un cours d'eau visées à l'article L. 211-12, ainsi que les obligations des propriétaires et des exploitants en résultant ; e) La programmation, la conception, la mise en œuvre et l'actualisation des plans de prévention des risques naturels prévisibles ; f) La nature et le montant prévisionnel des aides aux travaux permettant de réduire le risque ; g) Les expropriations pour cause de risque naturel majeur ; h) Un rapport, établi par le préfet, sur les autres utilisations du fonds de prévention des risques naturels majeurs ; i) Les retours d'expériences suite à catastrophes.

Elle est informée annuellement des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Elle est habilitée à donner un avis sur tout rapport, programme ou projet ayant trait à la prévention ou à la gestion des risques naturels qui lui est soumis par le préfet. Elle peut également être saisie par le préfet de toute réflexion sur l'impact des servitudes instituées en application de l'article L. 211-12 sur le développement durable de l'espace rural concerné.” ;

2) Dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 131-1, après les mots : « du conseil départemental d'hygiène », sont insérés les mots : « et de la commission départementale des risques naturels majeurs.

- Art. 45 : Le chapitre V du titre VI du livre V du code de l'environnement est complété par un article L. 565-2 ainsi rédigé :

“Art. L. 565-2. - I. - Le préfet peut élaborer des schémas de prévention des risques naturels, tenant compte des documents interdépartementaux portant sur les risques existants. Ces schémas précisent les actions à conduire dans le département en matière :

- de connaissance du risque ;
- de surveillance et prévision des phénomènes ;
- d'information et éducation sur les risques ;
- de prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire ;
- de travaux permettant de réduire le risque ;
- de retours d'expériences.

La commission départementale des risques naturels majeurs donne un avis sur ces schémas.

II. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de mise en œuvre du présent article.”

- Art. 46 : La section 6 du chapitre III du titre Ier du livre II du code de l'environnement est ainsi modifiée :

1) Son intitulé est ainsi rédigé : “ Organismes à vocation de maîtrise d’ouvrage” ;

2) Les articles L. 213-10 à L. 213-12 sont remplacés par un article L. 213-10 ainsi rédigé :

“- Art. L. 213-10. - Pour faciliter, à l’échelle d’un bassin ou d’un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s’associer au sein d’un établissement public territorial de bassin.

Cet organisme public est constitué et fonctionne, selon les cas, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales régissant les établissements constitués en application des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 ou des articles L. 5721-1 à L. 5721-8 du même code.

Le préfet coordonnateur de bassin délimite, par arrêté et après avis du comité de bassin et des collectivités territoriales concernées et, s’il y a lieu, après avis de la commission locale de l’eau, le périmètre d’intervention de cet établissement public.

Un décret en Conseil d’Etat fixe les modalités d’application du présent article.”

- Art. 47 : Après l’article L. 563-2 du code de l’environnement, il est inséré un article L. 563-4 ainsi rédigé :

“Art. L. 563-4. - Les dispositions prévues aux articles L. 54 à L. 56-1 du code des postes et télécommunications s’appliquent également aux radars hydrométéorologiques dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé de l’environnement.” »

Source : Journal officiel de la République Française, le 30 juillet 2003, p. 13021. Lien : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000604335&categorieLien=id>

ANNEXE IX – CIRCULAIRE DU 1^{ER} OCTOBRE 2002 RELATIVE A LA CREATION DU SERVICE DE PREVENTION DES CRUES

« La ministre de l'écologie et du développement durable

à

Messieurs les préfets coordonnateurs de bassin (en copie à Madame et Messieurs les préfets de zone de défense et à Mesdames et Messieurs les préfets de département).

Les inondations récemment intervenues en Europe centrale et dans le sud de la France ont remis en évidence les attentes des citoyens en matière de prévention des inondations. L'exigence est particulièrement prononcée quant à la prévision des crues.

A cet égard, les rapports parlementaires et issus d'inspections successives ont souligné la nécessité de réformer le système d'annonce des crues. Quelle que soit leur ampleur en effet, les mesures de prévention et de protection ne supprimeront pas le risque. Il convient donc que l'État assure, là où il décide d'intervenir, un service de prévision des crues fiable en toutes circonstances, et qu'il donne donc aux agents qui en sont chargés les moyens de réunir les savoirs nécessaires à la bonne connaissance du modèle de prévision et des caractéristiques des bassins versants. Pour cela, il me semble que le calibre actuel d'une grande partie des services d'annonce est inférieur à la taille critique. Je vais donc être amenée à réorganiser et moderniser le système, pour créer des services de prévision des crues.

1. Une attention particulière aux bassins soumis aux « orages sénevois »

La première étape de cette réforme est déjà engagée. L'année 2003 verra, en effet, la création, à Toulouse, d'un centre national dédié à la prévision des crues. Il servira d'abord d'appui technique général aux services de prévision des crues. Il servira, ensuite et surtout, de soutien opérationnel aux services chargés de la prévision dans les bassins à réaction rapide soumis aux crues torrentielles ou épisodes « cévenols ». Sa proximité géographique avec Météo-France facilitera cette dernière mission, cruciale pour la sécurité des personnes. Il pourra, en outre, utilement assister les collectivités locales qui souhaiteraient, en nécessaire cohérence avec les actions de l'État mettre en place leur propre dispositif de prévision.

2. La création de services de prévision des crues

La seconde étape de cette réforme sera la réalisation de schémas directeurs de l'organisation de l'État pour la prévision des crues par bassin, et la réorganisation de la carte des services. L'objectif est la mise en place de services de prévision des crues (SPC). Cette réorganisation pourra se traduire par le regroupement de certains services d'annonce des crues, avec comme perspective le renforcement des effectifs par service, pour en améliorer la qualité.

L'organisation actuelle repose sur des services ayant une responsabilité limitée le plus souvent à des tronçons de cours d'eau. Il me semble utile de la faire évoluer vers une organisation où les nouveaux services seront attachés à des territoires sur lesquels, pour renforcer leur mission de prévision des crues, ils disposeront de compétences élargies à l'analyse des caractéristiques des bassins versants et à l'observation de l'ensemble des phénomènes d'inondation. Pour mener à bien cet objectif, les services de prévision des crues entretiendront des liens étroits avec l'ensemble des services de l'Etat concernés par la gestion de l'eau. L'objectif est de mettre en place de véritables pôles de compétence. La définition de ces territoires devra se faire notamment en considérant la nature des crues et les risques qui leur sont associés. Elle s'appuiera, chaque fois que cela sera possible, sur l'analyse des alertes ou crises antérieures, ainsi que sur les études de modélisation des crues.

Il conviendra de créer, pour ces territoires, des services ayant une taille suffisamment importante pour assurer un fonctionnement et une technicité proportionnés aux enjeux. Cette démarche sera l'occasion de proposer des mesures visant à établir des synergies entre les activités de prévision des crues et les activités d'hydrométrie pilotées par les DIREN en poussant aussi loin que possible le rapprochement des deux types d'activités.

Le choix des futurs services supports se fera en fonction de leur capacité à porter ce projet de modernisation, indépendamment de leur rattachement ministériel. La réforme, pour favoriser l'émergence de pôles ayant des agents suffisamment nombreux et qualifiés, devra conduire à un nombre restreint de services. Dans leur rapport, à titre indicatif, les inspections générales en évoquent une trentaine pour tout le territoire.

J'ajoute, enfin, que les services de prévisions des crues pourront éventuellement être localisés aux côtés des centres départementaux ou régionaux de Météo-France.

3. Méthode

Pour m'apporter un premier éclairage, je vous demande d'établir, après avoir consulté les préfets de zone et de département concernés, pour le 14 mars prochain, une proposition d'organisation des services de prévision des crues du bassin. Cette proposition comprendra les localisations, les territoires couverts, et les services supports.

Vous désignerez, afin de vous assister dans la préparation de cette proposition, et en vertu de l'article 4 du décret du 27 février 1987 relatif à la coordination interministérielle et à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau, le délégué de bassin comme chef de projet. Il sera l'interlocuteur du groupe de travail regroupant les services centraux concernés qui se mettra en place simultanément pour garantir la cohérence nationale.

Cette phase de proposition sera suivie d'une phase de décision interministérielle, à l'issue de laquelle, au mois de juin 2003, le mandat de mettre en place le schéma directeur de la prévision des crues du bassin vous sera donné.

Il vous appartiendra alors de le concevoir en fonction des éléments de cadrage qui vous seront fournis, et d'engager les consultations, notamment des élus, préalables à son approbation. Les services de prévision des crues seront alors créés.

Fait à Paris, le 1er octobre 2002

Roselyne Bachelot-Narquin »

Source : Bulletin officiel. Date de publication 25/09/2002, Lien : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0001890&reqId=5d922baa-2064-4568-b44d-ad011b6051cc&pos=1>

ANNEXE X – DIRECTIVE N°2007/60/CE DU 23/10/07 RELATIVE A L’EVALUATION ET A LA GESTION DES RISQUES D’INONDATION

« Chapitre I : Dispositions générales »

- Art. 1er de la directive du 23 octobre 2007 : La présente directive a pour objet d’établir un cadre pour l’évaluation et la gestion des risques d’inondation, qui vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l’environnement, le patrimoine culturel et l’activité économique associées aux inondations dans la Communauté.

- Art. 2 de la directive du 23 octobre 2007 : Aux fins de la présente directive, en plus des définitions de "rivière", de "bassin hydrographique", de "sous-bassin" et de "district hydrographique " figurant à l’article 2 de la directive 2000/60/CE, les définitions suivantes s’appliquent :

1) " inondation " : submersion temporaire par l’eau de terres qui ne sont pas submergées en temps normal. Cette notion recouvre les inondations dues aux crues des rivières, des torrents de montagne et des cours d’eau intermittents méditerranéens ainsi que les inondations dues à la mer dans les zones côtières et elle peut exclure les inondations dues aux réseaux d’égouts ;

2) " risque d’inondation " : la combinaison de la probabilité d’une inondation et des conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l’environnement, le patrimoine culturel et l’activité économique associées à une inondation.

- Art. 3 de la directive du 23 octobre 2007 :

1. Aux fins de la présente directive, les États membres s’appuient sur les dispositions prises en vertu de l’article 3, paragraphes 1, 2, 3, 5 et 6, de la directive 2000/60/CE.

2. Toutefois, aux fins de la mise en œuvre de la présente directive, les États membres peuvent :

a) désigner des autorités compétentes autres que celles désignées en vertu de l’article 3, paragraphe 2, de la directive 2000/60/CE ;

b) recenser certaines zones côtières ou certains bassins hydrographiques et les rattacher à une unité de gestion autre que celle désignée conformément à l’article 3, paragraphe 1, de la directive 2000/60/CE.

Dans ces cas, les États membres communiquent à la Commission, au plus tard le 26 mai 2010, les informations visées à l’annexe I de la directive 2000/60/CE. À cette fin, les références aux autorités compétentes et aux districts hydrographiques s’entendent comme faites aux autorités compétentes et à l’unité de gestion visées au présent article. Les États membres informent la Commission de toute modification des informations fournies en application du présent paragraphe dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle cette modification prend effet.

Chapitre II : Evaluation préliminaire des risques d’inondation

- Art. 4 de la directive du 23 octobre 2007 :

1. Pour chaque district hydrographique ou unité de gestion visée à l’article 3, paragraphe 2, point b), ou pour la portion d’un district hydrographique international situé sur leur territoire, les États membres procèdent à une évaluation préliminaire des risques d’inondation conformément au paragraphe 2 du présent article.

2. Fondée sur des informations disponibles ou pouvant être aisément déduites, tels des relevés historiques et des études sur les évolutions à long terme, en particulier l’incidence des

changements climatiques sur la survenance des inondations, une évaluation préliminaire des risques d'inondation a pour but d'évaluer les risques potentiels. L'évaluation comprend au moins les éléments suivants :

a) des cartes du district hydrographique, établies à l'échelle appropriée, comprenant les limites des bassins hydrographiques, des sous-bassins et, lorsque le cas se présente, des zones côtières, et indiquant la topographie et l'occupation des sols ;

b) la description des inondations survenues dans le passé et ayant eu des impacts négatifs significatifs sur la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique, pour lesquelles il existe toujours une réelle probabilité que se produisent des événements similaires à l'avenir, y compris la description de l'étendue des inondations et des axes d'évacuation des eaux, et une évaluation des impacts négatifs qu'ont induits les inondations considérées ;

c) la description des inondations significatives survenues dans le passé, lorsqu'il est envisageable que des événements similaires futurs aient des conséquences négatives significatives ; et, selon les besoins spécifiques des États membres ;

d) l'évaluation des conséquences négatives potentielles d'inondations futures en termes de santé humaine, d'environnement, de patrimoine culturel et d'activité économique, en tenant compte autant que possible d'éléments tels que la topographie, la localisation des cours d'eau et leurs caractéristiques hydrologiques et géomorphologiques générales, y compris les plaines d'inondation en tant que zones de rétention naturelle, l'efficacité des infrastructures artificielles existantes de protection contre les inondations, la localisation des zones habitées, les zones d'activité économique ainsi que les évolutions à long terme parmi lesquelles les incidences des changements climatiques sur la survenance des inondations.

3. Pour les districts hydrographiques internationaux, ou une unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), commune à plusieurs États membres, les États membres veillent à ce que les autorités compétentes concernées s'échangent les informations pertinentes.

4. Les États membres achèvent l'évaluation préliminaire des risques d'inondation au plus tard le 22 décembre 2011.

- Art. 5 de la directive du 23 octobre 2007 :

1. Sur la base de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, visée à l'article 4, les États membres déterminent, pour chaque district hydrographique, unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), ou portion d'un district hydrographique international située sur leur territoire, les zones pour lesquelles ils concluent que des risques potentiels importants d'inondation existent ou que leur matérialisation peut être considérée comme probable.

2. L'identification, conformément au paragraphe 1, des zones incluses dans un district hydrographique international, ou dans une unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), commune à un autre État membre, est coordonnée entre les États membres concernés.

Chapitre III : Cartes des zones inondables et cartes des risques d'inondation

- Art. 6 de la directive du 23 octobre 2007 :

1. Les États membres préparent, à l'échelon du district hydrographique ou de l'unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), des cartes des zones inondables et des cartes des

risques d'inondation, à l'échelle la plus appropriée, pour les zones répertoriées conformément à l'article 5, paragraphe 1.

2. L'élaboration de cartes des zones inondables et de cartes des risques d'inondation pour les zones répertoriées conformément à l'article 5 communes à plusieurs États membres font l'objet d'un échange d'informations préalable entre les États membres concernés.

3. Les cartes des zones inondables couvrent les zones géographiques susceptibles d'être inondées selon les scénarios suivants :

- a) crue de faible probabilité ou scénarios d'événements extrêmes ;
- b) crue de probabilité moyenne (période de retour probable supérieure ou égale à cent ans);
- c) crue de forte probabilité, le cas échéant.

4. Pour chaque scénario visé au paragraphe 3, les éléments suivants doivent apparaître :

- a) l'étendue de l'inondation ;
- b) les hauteurs d'eau ou le niveau d'eau, selon le cas ;
- c) le cas échéant, la vitesse du courant ou le débit de crue correspondant.

5. Les cartes des risques d'inondation montrent les conséquences négatives potentielles associées aux inondations dans les scénarios visés au paragraphe 3, et exprimées au moyen des paramètres suivants :

- a) le nombre indicatif d'habitants potentiellement touchés ;
- b) les types d'activités économiques dans la zone potentiellement touchée ;
- c) les installations visées à l'annexe I de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (9), qui sont susceptibles de provoquer une pollution accidentelle en cas d'inondation, et les zones protégées potentiellement touchées visées à l'annexe IV, point 1 i), iii) et v), de la directive 2000/60/CE ;
- d) les autres informations que l'État membre juge utiles, telles que l'indication des zones où peuvent se produire des inondations charriant un volume important de sédiments ou des débris, et des informations sur d'autres sources importantes de pollution.

6. Les États membres peuvent décider que, pour les zones côtières faisant l'objet d'un niveau de protection adéquat, l'élaboration de cartes des zones inondables est limitée au scénario visé au paragraphe 3, point a).

7. Les États membres peuvent décider que, pour les zones où les inondations sont dues aux eaux souterraines, l'élaboration de cartes des zones inondables est limitée au scénario visé au paragraphe 3, point a).

8. Les États membres veillent à ce que les cartes des zones inondables et les cartes des risques d'inondation soient achevées pour le 22 décembre 2013 au plus tard.

Chapitre IV : Plans de gestion des risques d'inondation

- Art. 7 de la directive du 23 octobre 2007 :

1. Sur la base des cartes visées à l'article 6, les États membres établissent des plans de gestion des risques d'inondation coordonnés à l'échelon du district hydrographique ou de l'unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), pour les zones répertoriées conformément à l'article 5, paragraphe 1, ainsi que pour les zones couvertes par l'article 13, paragraphe 1, point b), conformément aux paragraphes 2 et 3 du présent article.

2. Les États membres définissent des objectifs appropriés en matière de gestion des risques d'inondation pour les zones répertoriées en vertu de l'article 5, paragraphe 1, ainsi que pour les zones couvertes par l'article 13, paragraphe 1, point b), en mettant l'accent sur la réduction des conséquences négatives potentielles d'une inondation pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique, et, si cela est jugé approprié, sur des initiatives non structurelles et/ou la réduction de la probabilité de survenance des inondations.

3. Les plans de gestion des risques d'inondation comprennent des mesures pour atteindre les objectifs définis en vertu du paragraphe 2 et incluent les éléments définis dans la partie A de l'annexe.

Les plans de gestion des risques d'inondation tiennent compte d'aspects pertinents tels que les coûts et avantages, l'étendue des inondations, les axes d'évacuation des eaux, les zones ayant la capacité de retenir les crues, comme les plaines d'inondation naturelles, les objectifs environnementaux visés à l'article 4 de la directive 2000/60/CE, la gestion des sols et des eaux, l'aménagement du territoire, l'occupation des sols, la conservation de la nature, la navigation et les infrastructures portuaires.

Les plans de gestion des risques d'inondation englobent tous les aspects de la gestion des risques d'inondation, en mettant l'accent sur la prévention, la protection et la préparation, y compris la prévision des inondations et les systèmes d'alerte précoce, et en tenant compte des caractéristiques du bassin hydrographique ou du sous-bassin considéré. Les plans de gestion des risques d'inondation peuvent également comprendre l'encouragement à des modes durables d'occupation des sols, l'amélioration de la rétention de l'eau, ainsi que l'inondation contrôlée de certaines zones en cas d'épisode de crue.

4. Conformément au principe de solidarité, les plans de gestion des risques d'inondation établis dans un État membre ne comprennent pas de mesures augmentant sensiblement, du fait de leur portée et de leur impact, les risques d'inondation en amont ou en aval dans d'autres pays partageant le même bassin hydrographique ou sous-bassin, à moins que ces mesures n'aient été coordonnées et qu'une solution ait été dégagée d'un commun accord entre les États membres concernés dans le cadre de l'article 8.

5. Les États membres veillent à ce que les plans de gestion des risques d'inondation soient achevés et publiés pour le 22 décembre 2015 au plus tard.

- Art. 8 de la directive du 23 octobre 2007 :

1. Pour chaque district hydrographique ou unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), entièrement situé sur leur territoire, les États membres veillent à ce que soit élaboré un plan de gestion des risques d'inondation unique ou un ensemble de plans de gestion des risques d'inondation coordonnés au niveau du district hydrographique.

2. Dans le cas d'un district hydrographique international ou d'une unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), situé entièrement sur le territoire de la Communauté, les États membres assurent une coordination en vue d'élaborer un plan de gestion des risques d'inondation international unique ou un ensemble de plans de gestion des risques d'inondation coordonnés au niveau du district hydrographique international. En l'absence de tels plans, les États membres élaborent des plans de gestion des risques d'inondation couvrant au moins les portions du district hydrographique international situées sur leur territoire, coordonnés dans la mesure du possible au niveau du district hydrographique international.

3. Dans le cas d'un district hydrographique international ou d'une unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), s'étendant au-delà des limites de la Communauté, les États membres s'efforcent d'élaborer un plan de gestion des risques d'inondation international unique

ou un ensemble de plans de gestion des risques d'inondation coordonnés au niveau du district hydrographique international; si cela n'est pas possible, le paragraphe 2 s'applique aux portions du bassin hydrographique international situées sur leur territoire.

4. Les plans de gestion des risques d'inondation visés aux paragraphes 2 et 3 sont complétés, lorsque les pays partageant un sous-bassin l'estiment approprié, par des plans de gestion des risques d'inondation plus détaillés coordonnés au niveau des sous-bassins internationaux.

5. Lorsqu'un État membre constate un problème déterminé qui a une incidence sur la gestion des risques d'inondation dus aux eaux relevant de sa compétence et qu'il n'est pas en mesure de le résoudre, il peut en faire rapport à la Commission et à tout autre État membre concerné et formuler des recommandations quant à la manière dont il devrait y être remédié.

La Commission apporte une réponse aux rapports ou aux recommandations émanant des États membres dans un délai de six mois.

Chapitre V : Coordination avec la directive 2000/60/CE, information et consultation du public

- Art. 9 de la directive du 23 octobre 2007 :

Les États membres prennent les mesures appropriées aux fins de la coordination de l'application de la présente directive et de la directive 2000/60/CE, en mettant l'accent sur les possibilités d'améliorer l'efficacité et l'échange d'informations et de parvenir à des synergies et à des avantages partagés en tenant compte des objectifs environnementaux définis à l'article 4 de la directive 2000/60/CE. En particulier :

1) l'élaboration des premières cartes des zones inondables et des risques d'inondation et leurs réexamens ultérieurs visés aux articles 6 et 14 de la présente directive sont effectués de manière à ce que les informations qu'elles contiennent soient compatibles avec les informations pertinentes qui sont présentées conformément à la directive 2000/60/CE. Ils font l'objet d'une coordination avec les réexamens prévus à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2000/60/CE et peuvent y être intégrés ;

2) l'élaboration des premiers plans de gestion des risques d'inondation et leurs réexamens ultérieurs visés aux articles 7 et 14 de la présente directive sont effectués en coordination avec les réexamens des plans de gestion de districts hydrographiques prévus à l'article 13, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE et peuvent y être intégrés ;

3) la participation active de toutes les parties concernées au titre de l'article 10 de la présente directive est coordonnée, le cas échéant, avec la participation active des parties concernées prévue à l'article 14 de la directive 2000/60/CE.

- Art. 10 de la directive du 23 octobre 2007 :

1. Conformément à la législation communautaire applicable, les États membres mettent à la disposition du public l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, les cartes des zones inondables, les cartes des risques d'inondation et les plans de gestion des risques d'inondation.

2. Les États membres encouragent la participation active des parties concernées à l'élaboration, au réexamen et à la mise à jour des plans de gestion des risques d'inondation visés au chapitre IV. [...] »

Source : Site Internet AIDA de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), issu du Journal officiel de l'union européenne, du 6 novembre 2007, Lien : https://aida.ineris.fr/consultation_document/891

ANNEXE XI – LA LOI GEMAPI : NOUVEAU PARADIGME DE GESTION OU SIMPLE RESPONSABILISATION DES EPCI ?

La loi du 27 janvier 2017 de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », dite loi MAPTAM, poursuit l'acte III de la décentralisation, initiée sous la présidence de François HOLLANDE. Elle clarifie les compétences des collectivités territoriales et propose la réorganisation de plusieurs d'entre elles. En particulier, elle codifie la compétence de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, dite GEMAPI, et la confie aux collectivités ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans lesquelles elles sont rassemblées.

• Un besoin de penser les inondations de manière plus « systémique »

La compétence s'agence autour de l'article L211-7 du Code de l'environnement et de ses alinéas 1,2,5 et 8. Ratifié initialement en 2000, l'article habilite les collectivités à conduire des travaux relatifs à la gestion fluviale dans un cadre qu'il précise. Au fil des législations³⁴¹, il subit quelques ajustements mais conserve une articulation générale autour du domaine d'intervention fluviale. La compétence GEMAPI se construit autour de quatre de ses missions : l'aménagement et la préservation des bassins hydrographiques ou une fraction de ceux-ci pour assurer le bon écoulement et la mobilité des eaux (1), l'entretien et l'aménagement des cours d'eau ou des plans d'eau et des ouvrages hydrauliques (2), la défense contre les inondations et contre la mer par la mise en œuvre d'un système d'endiguement et son entretien (5) et la protection et la restauration des milieux aquatiques et des zones humides (8)³⁴².

Via la GEMAPI, c'est principalement le regroupement de missions relatives à la gestion des cours d'eau qui est recherché. Celles-ci sont, dans la plupart des cas, dispersées, voire parfois délaissées par les collectivités. Sauf lorsqu'il existe historiquement une structure en charge de l'entretien des cours d'eau, la compétence GEMAPI tarde à être transférée aux acteurs cibles, de nombreux paramètres jouant localement en sa défaveur. En effet, les procédures de transfert demandent beaucoup de temps et nécessitent une organisation à inventer de toute pièce (vote sur l'organisation des structures, définition d'une enveloppe budgétaire associée, choix du prélèvement d'une taxe spécifique GEMAPI, etc.), d'autant que les collectivités souffrent d'un manque de moyens, financiers comme techniques. De plus, les missions associées apparaissent trop génériques et ne permettent pas de cibler des actions concrètes à conduire sur les cours d'eau par les nouveaux gestionnaires. C'est ce qu'expriment ces deux acteurs, respectivement directeur de l'Association Rivière Rhône-Alpes Auvergne (ARRA²), un réseau d'échange autour des rivières et agent à la DDT 69 :

« Quand les textes de lois sortent, et qu'ils sont validés, on se rend compte que finalement, c'est très flou, que les contours même de cette compétence ne sont pas définis. Ils prennent le 1, 2, 5, 8 du Code de l'environnement, mais quand vous voyez ces articles c'est hyper vaste, on peut mettre tout ce qu'on veut là-dedans. [...] Et en fait, on se rend compte que la GEMAPI, c'est finalement que du cas par cas. Donc il n'y a pas de recette qui fonctionne, ce n'est que des questionnements qui sont propres à chaque territoire ».

[Directeur de l'Association Rivière Rhône-Alpes Auvergne – ARRA²]

³⁴¹ Depuis sa version initiale introduite par l'ordonnance du 18 septembre 2000 relative « à la partie législative du Code de l'environnement », l'article L211-7 subit huit modifications plus ou moins conséquentes, généralement à la suite de législations concernant la thématique des ressources en eau, ou bien des problèmes d'inondations (en 2003 suite à la loi BACHELOT, en 2006 suite à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, en 2010 quelques mois après la loi Grenelle II). Certaines modifications font suite à la loi MAPTAM ou se positionnent juste après la date du transfert théorique de la compétence GEMAPI aux collectivités.

³⁴² Pour plus d'informations sur les enjeux de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, voir le guide de présentation : MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE ET DE LA MER, 2017, *Tout savoir sur la GEMAPI*, 12 p.

« Initialement, la loi MAPAM, elle s'arrête à l'EPCI. C'est toujours un peu la difficulté qu'on a dans la réglementation française, c'est qu'on ne va pas jusqu'au bout de notre raisonnement. C'est-à-dire qu'on a seulement une évolution réglementaire qui vient dire "voilà GEMAPI, c'est une compétence communale obligatoire qu'on transfère à un EPCI à fiscalité propre". La loi ne dit pas plus que ça... Elle dit "toutefois, prenez compte de tous ce qui existe à côté" et ce "ce qui existe à côté", c'est du non-réglementaire. [...] Et donc le syndicat GEMAPI, il est là aussi pour garder ses moyens techniques ou bien pour dire qu'il faut avoir des structures qui puissent avoir suffisamment d'étoffe technique et d'étoffe administrative pour gérer l'ensemble des problèmes de l'eau. Ce n'est pas à un EPCI de le faire, c'est plutôt à une structure supra... On a donc une gestion de l'eau qui est préconisée justement à l'échelle des bassins versants pour éviter de saucissonner le truc... Parce que bien évidemment, la délimitation administrative, c'est celle des intercommunalités, et les intercommunalités n'ont rien avoir avec ça [les compétences GEMAPI]. Il n'y a pas superposition des limites administratives des EPCI à fiscalité propre et des syndicats de gestion de l'eau [...]. Donc on ne se voyait mal, en tant que service de l'Etat, dire "attendez, alors les bassins versants, c'est fini maintenant, on revient en arrière, on en reste à la loi et du coup chaque communauté de commune fera son truc dans son coin ! ».

[Agent responsable de l'organisation GEMAPI à la DDT69]

Ces témoignages d'acteurs positionnés différemment vis-à-vis de l'application de la compétence correspondent à deux points de vue complémentaires. Le premier est fourni par le directeur d'un réseau d'acteurs intéressés aux thématiques fluviales. Il interprète le cadre général de la réforme comme étant « flou » et par conséquent difficile à mettre en application, tandis que le second acteur provient de l'ancienne direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF)³⁴³ et dispose d'une longue expérience d'accompagnement des collectivités dans le montage de projets en lien avec les milieux aquatiques et l'assainissement. Pour lui, le portage des compétences liées à l'eau par les EPCI n'apparaît pas judicieux au regard de leurs prérogatives et assise spatiales. Les deux enquêtés disposent donc d'un regard prospectif – l'un lié à sa position au centre d'un réseau professionnel, l'autre façonné à travers son expérience – qui les conduit à soulever la difficulté d'un simple transfert aux collectivités de cette compétence.

Par ailleurs, cette évolution est source d'interrogations sur l'inscription spatiale de la politique GEMAPI, puisqu'à chaque cas correspond une configuration particulière et, nécessairement unique, pour laquelle la mise en application des compétences associées peut fortement varier. Le cadrage législatif jugé trop étendu ne permet pas d'y associer des solutions adéquates. En réponse à des remarques similaires, notamment autour de la « mise en œuvre des ouvrages hydrauliques et de leur entretien » (Alinéa 5), un décret datant du 12 mai 2015, communément raccourci en « décret digue », vient orienter la mission autour de l'appellation « système d'endiguement ». Rassemblant sous cette acception, l'ensemble des digues et infrastructures qui interviennent dans la protection d'une zone donnée, ce nouvel outil de gestion est censé permettre un transfert plus efficace de la compétence.

Mais il constitue, par la même occasion, un nouveau rapport entre les inondations et les sociétés riveraines à protéger. Traditionnellement, le dimensionnement d'un ouvrage de protection des inondations se fonde sur une modélisation numérique des débordements,

³⁴³ Le décret du 3 décembre 2009 relatif « aux directions départementales interministérielles » rend effective la fusion des directions départementales de l'agriculture et des forêts (DDAF) et des directions départementales de l'équipement (DDE) alors débutée depuis 2007. Au 1^{er} janvier 2010, les DDT sont créées, nées de l'assemblage de missions diverses et de fonctionnaires issus de milieux professionnels différents. D'un côté, les agents de la DDAF occupent une place importante auprès des acteurs agricoles, sont des spécialistes de l'aménagement rural et ont l'habitude d'une approche naturaliste de l'environnement (police de l'eau, protection de la nature, pêche, etc.). De l'autre, les agents de la DDE mettent en application les politiques d'aménagement du territoire, se chargent de l'entretien et de la construction du réseau routier et disposent de missions dans l'élaboration des PPRN. Les agents qui composent chacune de ces directions disposent donc de formations différentes et sont familiers à des thématiques très diverses : leur union au sein des DDT crée donc des profils atypiques, aux carrières variables, mais généralement constituées sur une ou plusieurs thématiques sur le long terme.

intégrant des paramètres essentiellement physico-mathématiques identiques à ceux employés pour la définition d'un aléa d'inondation (hauteurs d'eau, vitesse, débit). La taille et le profil d'un ouvrage sont déterminés par rapport à un niveau de protection choisi par le maître d'ouvrage et par rapport aux « enjeux » que celui-ci souhaite mettre à l'abri des inondations. Il choisit pour cela une occurrence donnée (décennale, trentennal, cinquantiennal, etc.). Ainsi la protection qu'apporte un ouvrage est déterminée en réponse à un « risque »³⁴⁴, non nécessairement formalisé tel quel par les gestionnaires, mais dont la conception fait intervenir *de facto* les mêmes dimensions. De son côté, la détermination d'un système d'endiguement comme détaillée dans le nouveau décret, conduit le gestionnaire à faire correspondre, le plus souvent *a posteriori*, un ensemble d'infrastructures à une zone cible à protéger. La démarche semble alors renversée et consiste à délimiter des « zones exposées au risque d'inondation »³⁴⁵ que protège le système d'endiguement³⁴⁶.

- **Appréhender les inondations à une autre échelle ?**

Dans sa formulation, la GEMAPI laisse croire à un déplacement d'une gestion historiquement pensée autour de bassins versants à une gestion cernée par le périmètre juridico-administratif auquel correspond l'EPCI. Introduite dans la législation française par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, la logique de bassin versant pour gérer des politiques aquatiques prend sens au sein du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), puis est employée dans la mise en application de la directive inondation (sous l'appellation bassin hydrographique). Ainsi, pour l'ARRA², qui anime un réseau centré autour des thématiques aquatiques et fluviales, il s'agit d'une rupture notable à laquelle une démarche de lobbying a permis de faire face :

« Dès les premiers débats parlementaires après Xynthia, sur la recherche de responsabilité, le législateur se dit que la compétence “risque inondation” n'est pas fléchée. Elle n'est pas obligatoire : “comment ça se fait ?”. Donc il y a eu une prise de conscience à ce moment-là. Nous on a vu les parlementaires qui ont travaillé et il y a eu quelques projets de loi, c'était avant la loi MPTAM, c'était en 2013. Et là, on s'est dit : “mince, il y a un gros risque !”. Parce qu'en fait, des élus complètement déconnectés du territoire, des députés, des gens qui siègent dans des commissions, à Paris et qui ne savent pas comment ça se passe la gestion de l'eau localement, vont nous pondre une loi, des décrets, des projets qui vont remettre en question tout le travail que, nous, on mène depuis des années. [...] Le leitmotiv, c'est la gestion par bassin versant et, ça, il ne fallait surtout pas le remettre en question, parce que sinon, ce serait un vrai recul, par rapport à la loi de 1992. Les questions “inondation” et “milieu”, elles sont intimement liées et on ne peut pas les séparer. [...] Voilà, les premiers éléments que nous avons fait remonter, c'était de dire “on ne remet pas en question ce qui marche, on travaille sur les bassins versants et on a cette vision globale, GEMPA + PI”. C'est beaucoup de propositions, c'est du lobbying, on a même écrit des articles de loi pour que ces notions-là soient respectées et on a été pas mal entendu [...]. Sauf que le législateur, quand il a rédigé la loi, son objectif était de trouver des responsables et de financer des missions, des actions pour lutter contre ce risque d'inondation. L'entrée GEMAPI est finalement très axée “risque inondation”. Dans la tête du législateur, le “milieu”, c'est une annexe, c'est un petit morceau pour faire plaisir à tous les ingénieurs qui travaillent depuis des années sur la gestion du risque et qui savent que l'entrée “milieu” est très importante et liée aux inondations... L'Etat se désengage, renvoie la balle aux collectivités et finalement, les seules collectivités qui ont les moyens aujourd'hui de financer cette compétence

³⁴⁴ Considérée selon la définition aléa-centrée.

³⁴⁵ Appellation issue du décret du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques, dit « décret digue ».

³⁴⁶ Le système d'endiguement est alors classé en trois catégories en fonction du nombre de personnes protégées : la catégorie correspond à une protection de plus de 30 000 personnes, la classe B à une fourchette de 3.000 à 30.000 et la C à moins de 3.000 jusqu'à un minimum de 30. Les démarches diffèrent selon les classes et les catégories et impliquent un diagnostic plus ou moins approfondi (exhaustif pour les barrages) et une surveillance variable. Voir : MERIAUX P., BEGIC I., 2015, « Les systèmes d'endiguement. Définition. Fonctionnement », *Journée technique « La gestion des digues à l'heure de la GEMAPI »*, 39 p. Lien : https://www.arraa.org/sites/default/files/media/documents/journees_techniques/1-ivan_begic_dreal_ra_et_patrice_meriaux_irstea.pdf [Consulté le 29/03/19].

obligatoire, c'est les EPCI, puisqu'ils ont une fiscalité propre. Sauf que les EPCI travaillent à une échelle administrative, et du coup on perd clairement cette notion de bassin versant ».

[Directeur de l'Association Rivière Rhône-Alpes Auvergne – ARRA²]

L'extrait insiste sur le maintien de l'échelle bassin versant pour l'application de la GEMAPI, notamment au regard des pratiques déjà en cours depuis une vingtaine d'années. Les évolutions législatives rendent ainsi progressivement possible la délégation des compétences GEMAPI à un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou bien à un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), regroupant plusieurs EPCI, à condition que les compétences soient transférées d'un seul tenant. Cette opération permet d'assurer simultanément la gestion en bassin versant et le maintien des organisations et des procédures déjà en place (syndicats mixtes, PAPI, etc.). Mais l'extrait met aussi en exergue un découplage théorique marqué entre les différentes missions GEMAPI : le volet gestion des milieux aquatiques (GEMA) et le volet de prévention des inondations (PI) correspondent à des développements historiques et disciplinaires parallèles faisant intervenir des métiers liés à l'eau très variés et souvent associés à des enveloppes financières distinctes. Leur union au sein d'une politique commune demanderait en cela une réorganisation plus générale. Dans ce sens, une dernière modification cruciale de l'organisation de la compétence GEMAPI vient atténuer ce problème : l'avant-veille de la mise en œuvre obligatoire de la compétence, une loi³⁴⁷ rend sécables les missions associées à la compétence, dans la mesure où toutes sont saisies par les EPCI ou un établissement délégué. Ainsi, derrière la volonté de réformer les compétences liées à la gestion de l'eau via la loi MAPTAM, les évolutions réglementaires simplifient le transfert de compétences. L'interprétation alors proposée par plusieurs enquêtés, aussi bien gestionnaires, qu'agents des services de l'Etat, revient à assimiler la version initiale de la réforme GEMAPI à un mouvement opportuniste de l'Etat pour clarifier la responsabilité des inondations et plus particulièrement celle des ouvrages de protection³⁴⁸.

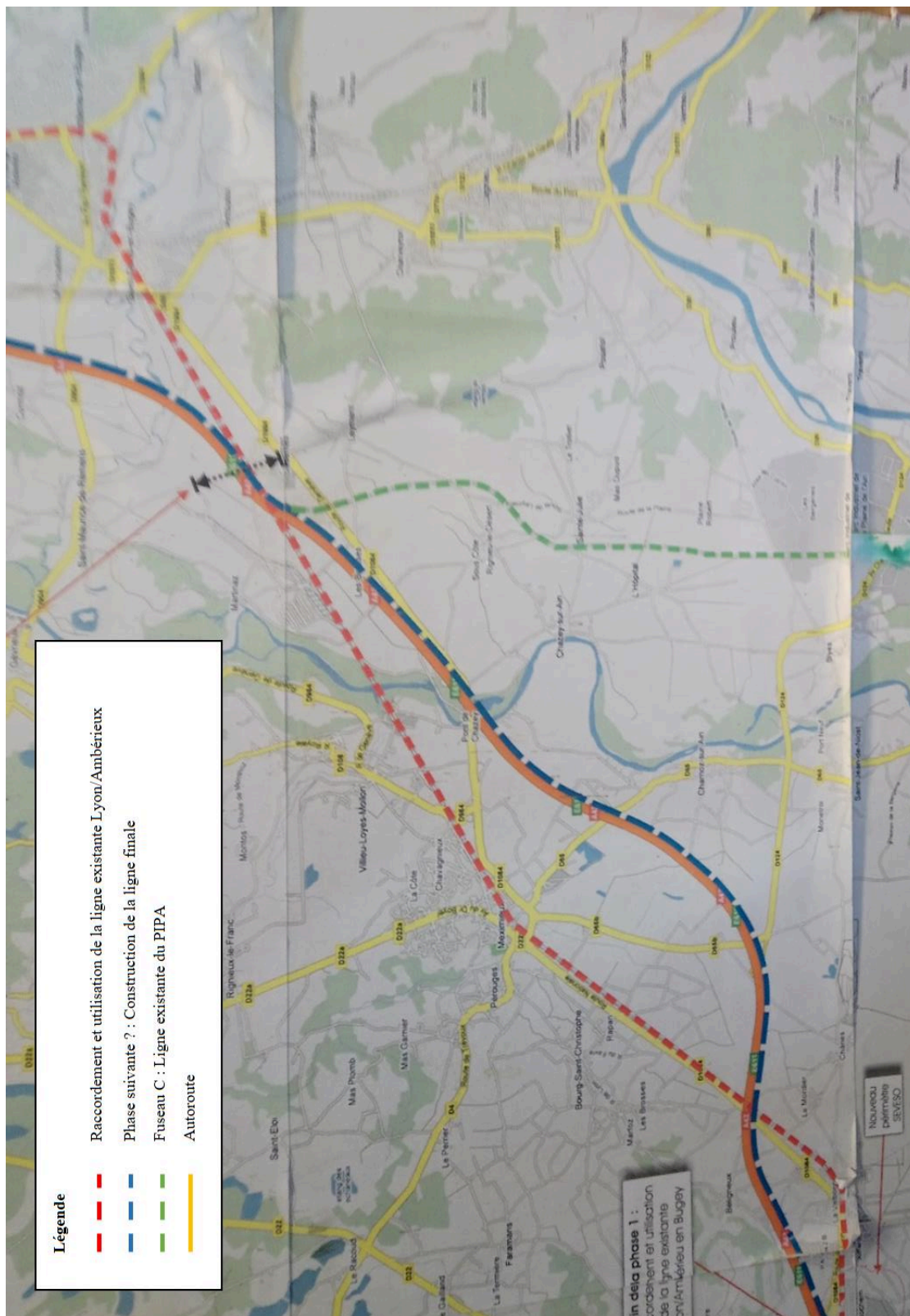
La mise en œuvre de la compétence GEMAPI rend obligatoire la saisie de certaines missions par les collectivités, puis leur traitement en propre ou transféré à une structure compétente. Si elle n'apporte pas de grandes modifications à la manière dont est définie la notion de risque, elle permet au moins une stabilisation du traitement des inondations à l'échelle des bassins versants, dans la droite ligne de la directive inondation. Elle représente néanmoins un moment de réorganisation important des acteurs chargés de cette nouvelle compétence. Ceux-ci décortiquent le contenu de cette nouvelle compétence, s'interrogent sur la manière de saisir les objets fluviaux (dont certains sont encore orphelins), établissent des partenariats avec des collectivités voisines, etc.

³⁴⁷ La loi du 30 décembre 2017 relative « à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations ».

³⁴⁸ Des indications présentes sur le site Internet du ministère de la transition écologique et solidaire vont d'ailleurs dans le même sens : « On peut donc dire que toutes les digues existantes, dès lors que leur utilité aura été confirmée, seront reprises en gestion, quel qu'en ait été le maître d'ouvrage à l'origine, par les autorités locales compétentes en matière de prévention des inondations, mettant ainsi fin aux nombreuses situations de déshérence d'ouvrages qui ont été rencontrées sur les territoires et qui ont, bien évidemment, gravement nuit à l'efficacité des protections mises en place » (site Internet du MTES).

ANNEXE XII - PLAN PREVISIONNEL DU CONTOURNEMENT FERROVIAIRE DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE (CFAL)

Source : Association A3CFAL – Cartographie réalisée par l'association A3CFAL (légende remaniée)



ANNEXE XIII – LA REFORTE DE LA PHASE DE CONCERTATION PAR LA LOI BACHELOT

La concertation qui entoure les documents d'urbanisme relatifs à la thématique du risque se structure véritablement par la loi du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, dite loi BACHELOT. Dans un contexte de décentralisation et de discussions nationales en faveur d'une réorganisation globale de la politique de prévention des risques en France, l'explosion de l'usine AZF de Toulouse en 2001 accélère l'écriture d'une nouvelle législation censée actualiser les méthodes d'évaluation et de gestion des risques (BONNAUD, MARTINAIS, 2008).

- **Repenser la méthode d'évaluation d'un risque**

La loi BACHELOT initie les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) en s'inspirant des méthodes d'élaboration et de représentation déjà utilisées pour les plans de prévention des risques naturels (PPRN). Par la même occasion, le contenu et les procédures de réalisation de ces derniers sont actualisés pour répondre aux mêmes finalités. Les objectifs de la nouvelle réglementation sont alors multiples : tout d'abord, elle vise à améliorer la maîtrise de l'urbanisme au voisinage des installations industrielles, ainsi qu'à proximité des zones où des phénomènes physiques dits « naturels » ont été identifiés. Jusqu'alors, plusieurs documents existent, mais leur mise en application apparaît trop restrictive, tant pour les PPRN, qui ont été l'objet de vives réflexions quelques années plus tôt, que dans le domaine industriel pour lequel les approches déterministes tendent généralement à proposer une représentation « extrême » des phénomènes physiques (DECROP, GILBERT, 1993)³⁴⁹.

La transition progressive vers des méthodes d'évaluation probabilistes est l'une des nouveautés instaurées par la loi BACHELOT et entraîne de nombreux changements dans la manière de caractériser *ce qui fait risque*. D'une part, le dialogue entre acteurs industriels et les administrations se déplace des sujets technico-scientifiques (comme par exemple l'utilisation et la performance des instruments d'analyse), vers des considérations économiques et politiques qui « concernent la répartition des pouvoirs entre les industriels, qui réalisent les études pour les traduire en dispositifs de sécurité, et les services d'inspection, qui les utilisent pour mener à bien leurs tâches de contrôle, d'inspection et d'instruction des procédures de prévention » (MARTINAIS, 2011, p. 60). D'autre part, l'utilisation de méthodes probabilistes pour l'évaluation des risques technologiques permet « d'exclure du champ d'étude des scénarios d'accidents majeurs particulièrement graves mais très improbables » (HOURTOLOU, 2002, p. 45) et donc, dans certains cas, de rétrécir l'enveloppe globale sur laquelle les discussions entre acteurs s'opèrent.

- **Ouvrir les discussions à de nouveaux acteurs**

La deuxième ambition de la loi BACHELOT est de renforcer l'information des riverains ainsi que celle des acteurs économiques, tous deux usuellement considérés « irresponsables »³⁵⁰ par

³⁴⁹ Les catastrophes industrielles des décennies 1980-1990 motivent le lancement de projets européens visant à la synthèse des méthodes d'évaluation des risques technologiques. Deux projets, séparés de dix années sont donc conduits, réunissant des organismes européens d'expertise sur le risque, les projets BEMHA (Benchmark Exercise on Major Hazard Analysis) et ASSURANCE (Assessment of the Uncertainties in Risk Analysis of Chemical Establishments). Le second, dont le rapport final est publié au début en 2002 (HOURTOLOU, 2002), offre un bilan comparatif des méthodes déterministes, considérées alors trop « majorantes » vis-à-vis des approches probabilistes, qui se basent sur la fréquence d'apparition des événements initiateurs d'accidents (brèches, corrosion, rupture de conduite, défaillances particulières, etc.). Les deux approches sont jugées complémentaires, mais dans les faits, c'est principalement vers la seconde que va s'orienter l'analyse des risques dans le domaine industriel en Europe, direction qui se trouve déjà inscrite en partie dans la directive Seveso 2 de 1996.

³⁵⁰ Il s'agit notamment de l'un des constats qui ressort de l'évaluation de la politique française de prévention des risques naturels lancée au début des années 1990 dont Paul-Henri BOURRELIER effectue la synthèse (1995, 1997). L'idée selon laquelle les riverains adoptent un comportement « irresponsable » vis-à-vis des risques est très répandue auprès des gestionnaires du risque (DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2004 ; COANUS, 2010).

les gestionnaires. Afin d'y remédier, la réglementation impose, par exemple, aux exploitants industriels de communiquer largement quant aux risques associés à leur activité, pouvant se traduire par la tenue de campagnes d'information d'envergure³⁵¹. Mais c'est principalement à travers des dispositifs de concertation que les législateurs envisagent de faire comprendre la politique de prévention des risques et de responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés (MARTINAIS, 2015). A cet effet, une boucle de concertation, parallèle aux études techniques des PPRN est ajoutée dans le but de récolter les avis et de cibler les points de blocage potentiels des riverains et des personnes et organismes associés (POA) en amont de l'enquête publique. Dans le domaine industriel, des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) sont progressivement montés autour des sites qui accueillent des installations classées Seveso seuil haut pour y favoriser le dialogue entre les acteurs concernés³⁵².

Par conséquent, la loi BACHELOT marque le début de chantiers d'envergure visant conjointement à l'élaboration des PPRT et au perfectionnement des procédures relatives au PPRN. Les outils de concertation qu'elle introduit ouvrent les échanges entre les acteurs nouvellement impliqués dans la démarche et ceux dont la participation à la politique de prévention des risques est plus coutumière. Ce rapprochement et les interactions subsidiaires sont étudiés dans la littérature scientifique, qui fait généralement état des négociations (abouties ou non) qui s'opèrent entre les différents interlocuteurs (MARTINAIS, 2010B ; GRALEPOIS, 2012 ; MOULIN, DEROUBAIX, HUBERT, 2014 ; FRERE, ZWARTEROOK, 2016 ; FRERE *et al.*, 2017). Devant la variété des situations, le constat d'une multitude de façons de parvenir à un accord semble alors manifeste.

³⁵¹ C'est le cas par exemple dans la région Auvergne-Rhône-Alpes avec la campagne d'information intitulée *Les bons réflexes* dont le but est « de faire connaître les activités industrielles à risques en Auvergne-Rhône-Alpes, les moyens d'alertes en cas d'accident ainsi que les conduites à tenir si l'alerte est déclenchée ». Pensée dès 1993, initialement à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, l'initiative s'est étendue à partir de 2008 à l'ensemble de la région Rhône-Alpes, puis en 2018 à l'ancienne région Auvergne. La campagne prend appui sur un partenariat entre des acteurs publics (services de l'Etat, collectivités territoriales), des acteurs privés réunis au sein de l'APORA (association des entreprises de Rhône-Alpes pour l'environnement industriel) et deux secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) et participe à une diffusion de prospectus informatifs à l'échelle de la région. Pour plus d'informations voir : LES BONS REFLEXES, « La campagne d'information sur les risques industriels majeurs », Lien : <http://www.lesbonsreflexes.com/la-campagne-dinformation-sur-les-risques-industriels-majeurs/> [Consulté le 18/09/19].

³⁵² A l'intérieur des CLIC – devenus comités de suivi de site (CSS) à partir de 2012 –, les participants sont généralement répartis en cinq « collèges ». Un collège dit « administration », qui rassemble le préfet accompagné de ses services (DREAL, DDT, SDIS, etc.), un collège « exploitants » au sein duquel siègent chacune des installations classées présentes sur le site et un collège « collectivités territoriales » pour lequel sont invités l'ensemble des EPCI. Dans les deux derniers collèges, la parole est donnée à des représentants directs : pour le collège « salariés », il s'agit souvent de membres du CHSCT ou des délégués du personnel, tandis que la composition du collège « riverains » dépend généralement des collectifs et structures associatives déjà en place. Emmanuel MARTINAIS indique toutefois que si la participation des riverains et des membres associatifs est initialement pensée comme une manière « de faire émerger les riverains en tant qu'acteurs de la prévention, de fabriquer de meilleurs citoyens, plus éclairés, plus vertueux, plus empathiques avec les mesures qui les concernent, dans le but d'améliorer la sécurité, mais aussi de renforcer l'acceptabilité des sites industriels, notamment lorsqu'ils sont insérés en milieu urbain et particulièrement exposés aux réactions de rejet du voisinage » (2015, p. 90), ces dispositifs permettent *in fine* d'avantage de « satisfaire à la fois leurs attentes en termes de participation et leurs désirs de contribuer, au même titre que les autres parties prenantes, à la définition de l'intérêt général » (*Ibid.* p. 113).

ANNEXE XIV – HISTOIRES DE MAIRES : PUISER SON CAPITAL DANS SON EXPERIENCE PERSONNELLE

L'ancien sénateur Jacques BERTHOU est salarié retraité d'EDF depuis quelques années. Il a occupé en parallèle plusieurs fonctions électorales, successivement en tant que maire de Miribel, conseiller général, puis sénateur du département de l'Ain. Il a aussi présidé différentes commissions d'études, notamment au sein du SYMALIM et œuvré à l'élaboration du SCoT BUCOPA. Cette « carrière » politique s'est fondée sur son passé professionnel, qu'il livre tout au long d'un entretien. Le début de l'échange est proposé à titre d'illustration :

« Moi, je suis un pur produit EDF, vous voyez, j'ai fait toute ma carrière chez EDF. Je suis un autodidacte, j'ai évolué dans mes différentes fonctions pour arriver à des postes de responsabilité et j'ai aussi fait une partie de ma carrière à RTE [...], sur différents types d'études [...]

La politique ! Bon, qu'est-ce que vous voulez que je vous dise ? J'étais venu habiter Miribel en 1970 ou 1971, j'ai fait construire en 1975 avec un enfant, je voulais une maison et je me suis dit "pourquoi ne pas m'occuper de participer à la vie de ma commune". J'ai été contacté par quelqu'un et j'étais donc sur une liste et pendant douze ans, j'ai été conseiller municipal dans la liste dite d'opposition et puis en 1995, mes collègues me disent "écoute Jacques, ce serait bien que tu sois tête de liste". Bon j'ai été tête de liste, j'ai été élu et j'ai été maire pendant dix ans, je fais des raccourcis : maire pendant 10 ans et j'ai arrêté en 2014. Entre temps, de 1998 à 2008, j'étais conseiller général, on l'appelait comme ça à l'époque, maintenant conseiller départemental et j'ai quitté le département pour être élu sénateur en 2008. J'ai été élu sénateur de 2008 à 2014. Et j'étais à la commission des Affaires étrangères et de la Défense nationale.

Donc j'ai évolué dans ces métiers qui en définitive correspondent à différents types de métier. Ça passe aussi bien par la conception, la réalisation des ouvrages, qu'aux relations que nous avons avec les élus, avec les populations pour faire passer des lignes. Si je prends l'exemple des lignes à très haute tension, il faut bien entendu informer les collectivités.

Peut-être que c'est là où j'ai appris à rencontrer des élus, à côtoyer des élus et peut-être que ça m'a donné l'idée, je ne sais pas. Donc, j'ai pu travailler sur le territoire, et plus particulièrement sur Rhône-Alpes, Auvergne. Mais les expériences que j'avais pu acquérir m'ont conduit à faire quelques missions à l'étranger pour des études de lignes. Plus particulièrement j'avais fait toutes les études au Liban pour la construction de lignes. [...]. Ça a été mon parcours professionnel si je puis dire...

Voilà, un parcours qui est passionnant, parce que bon, il m'a permis de rencontrer des tas de gens remarquables. J'ai appris énormément... On en apprend tous les jours ! Tous les jours, on apprend, on apprend, on apprend quelque chose. Et j'ai rencontré des personnes, quelles que soient leur fonction et autre, ce sont des personnes... J'ai eu cette chance !

[Jacques BERTHOU, retraité, anciennement sénateur de l'Ain]

Ainsi, dès les prémices de l'entretien, il arbore clairement les couleurs d'EDF et de RTE où il a été détaché. Se décrivant comme un véritable *self-made-man*, il insiste particulièrement sur les multiples compétences techniques qu'il a développées au fil de ses missions successives. Il les connecte alors à son parcours en tant qu'élu, d'abord prenant la forme d'une opportunité, saisie et encouragée par ses collègues chez EDF, puis se transformant petit à petit en nouvelle vocation. Il est alors possible de retrouver dans les temporalités qu'il évoque des similarités avec celles indiquées au sein du travail de Violaine GIRARD (2009) pour décrire l'entrée d'agents EDF à des positions d'élus.

Au-delà de ces éléments biographiques, l'auteur décrit la simultanéité de la constitution d'un capital technique et d'un capital social, respectivement au travers des diverses tâches qui lui ont été confiées, et par l'interaction répétée avec les élus de sa future circonscription. Ce double capital lui permet de contribuer à différentes arènes de discussions et commissions pour lesquelles il apparaît doublement reconnu par ses interlocuteurs comme étant apte à participer.

Nous aurions tout aussi bien pu développer l'exemple du maire de Niévroz, qui, après une expérience de sapeur-pompier de Paris, a intégré la division chimie de la centrale nucléaire

de Bugey. Son récit s'agence autour de cette expérience qui l'a grandement sensibilisé aux questions de sécurité et de « risques », ce qui peut expliquer, en partie, les chantiers importants de prévention contre les inondations qu'il a ensuite développés en tant que maire de Niévroz. Ses efforts ont, par exemple, été récompensés par le label « Pavillon Orange » accordé par le Haut comité Français pour la résilience nationale (HCFRN), une association visant à promouvoir « une meilleure sécurité-sûreté et résilience des organisations publiques et privées »³⁵³. Le maire de Niévroz œuvre d'ailleurs à la vice-présidence de la communauté de commune de la côtière et de Montluel (3CM) autour des questions liées à l'assainissement.

³⁵³ (Source : HAUT COMITE FRANÇAIS POUR LA RESILIENCE NATIONALE, « Accueil », Lien : <https://www.hcfdc.org/> [Consulté le 26/10/19]).

ANNEXE XV – LES AGENTS (INTER)COMMUNAUX CHARGES DE L'URBANISME REGLEMENTAIRE EN SUPPORT TECHNIQUE AUX ELUS

La fonction publique territoriale est composée d'une variété d'agents, répartis en plusieurs structures (communale, intercommunale, départementale, hospitalière, etc.). Il s'agit pour une part importante de fonctionnaires et dans une moindre mesure de contractuels, recrutés pour une mission spécifique, mais ne disposant pas de statuts particuliers. *De facto*, ceci illustre la disparité de profils des agents de la fonction territoriale, constat qui s'applique aussi à la petite portion d'agents territoriaux que nous avons rencontrés au cours de l'enquête. Ceux-ci disposent de très peu de points communs les uns par rapport aux autres, si ce n'est leur fonction d'agent (inter)communal : ils ne partagent ni carrière, ni formation-type, rendant par conséquent complexe leur caractérisation.

Pour autant, l'analyse des entretiens montre quelques grandes catégories d'acteurs techniciens (inter)communaux, identifiables à partir de deux critères structurants. Le premier élément de discrétisation est primordial pour comprendre le rôle de l'agent durant les négociations de ce qui fait risque : il s'agit du service ou de la direction dans laquelle il est affecté. Le conseil municipal (ou communautaire) attribue à ces agents des missions et directives, qui configurent, par conséquent leurs actions.

Le second élément est relatif à leur échelle d'action : certains possèdent une assise communale, tandis que d'autres interviennent à des niveaux plus larges (intercommunal, métropolitain, etc.). A chacune de ces échelles correspondent des moyens spécifiques plus ou moins importants, ainsi que des compétences particulières.

Avec ces deux critères, il est possible d'identifier trois types d'agents intervenant dans le processus définitionnel de ce qui fait risque. Nous proposons une présentation succincte de chacun de ces groupes : le premier groupe est configuré autour de missions liées à l'urbanisme réglementaire ; au deuxième sont confiées les compétences GEMAPI détenues majoritairement par les intercommunalités ; le dernier groupe possède, quant à lui, des objectifs communicationnels et d'organisation préventive en vue d'une crise potentielle.

Nous proposons une analyse plus aboutie du premier groupe. Il est usuellement associé à des missions de traitement et d'instruction des permis de construire. Les agents qui en font partie sont familiers des outils d'aménagement classiques que sont les cadastres, les cartographies ou encore les outils de géoréférencement. D'autres tâches administratives peuvent s'y ajouter, comme par exemple l'instruction des documents notariaux, les certificats d'urbanisme, ou bien le traitement de demandes des administrés (information, permis, servitudes spécifiques, etc.).

Ils disposent, en outre, d'une connaissance plus ou moins fine du code de l'urbanisme, qu'ils mettent au service de l'équipe municipale. Les modalités d'acquisition de ces compétences sont variables et les agents rencontrés sont issus de formations hétérogènes, mais qui se retrouvent toutefois dans la connaissance et dans l'application du droit des sols : il s'agit d'acteurs ayant suivi des formations d'aménagement, d'architecture ou encore d'agents territoriaux polyvalents³⁵⁴. Dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise, un premier

³⁵⁴ C'est le cas par exemple du directeur des services urbanisme et technique de la mairie de Saint-Maurice-de-Beynost, qui profite d'une expérience relativement longue dans le domaine de l'assainissement, ainsi qu'au service des routes. Il est maintenant à la tête d'un service prioritairement chargé de l'enregistrement des demandes, leur traitement étant la plupart du temps délégué à la communauté de commune.

traitement des demandes s'effectue au niveau communal : les demandes sont enregistrées, étudiées, puis instruites si elles peuvent l'être rapidement. Un agent d'une commune de l'Ain précise, à ce titre, qu'au sein de son service ne sont instruits que « *les petits dossiers, les petites déclarations préalables, type crépi, changement des tuiles, etc. Les petits dossiers qui ne sont pas taxables* ». Les documents relatifs à des travaux plus importants sont généralement transmis aux services instructeurs communautaires.

Pour sa part, la Métropole dispose d'un pôle spécifique d'application du droit des sols (ADS) qui fournit un soutien technique aux collectivités dans l'administration de leurs autorisations de construire. En soi, il ne s'agit pas d'une délégation de compétence mais uniquement d'un support aux élus communaux, en complément de leurs propres services. Depuis la création du statut de Métropole, en 2015, la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme lui est par la même occasion dévolue : dans ce sens, la mise à disposition d'un soutien dans l'instruction à ses membres, assure à ce service une vision globale de l'urbanisme sur l'ensemble du territoire métropolitain. Cette relation est décrite comme « mutuelle » par la Métropole, qui fait profiter à ses membres de « *l'expertise et les moyens humains du Grand Lyon [Métropole] pour des dossiers qui peuvent parfois être complexes, et il garantit, parce que les demandes sont traitées à l'échelle de l'agglomération, une plus grande cohérence des instructions en lien avec les dispositions du PLU-H, tout en tenant compte des caractéristiques et de l'identité de chaque commune* »³⁵⁵.

Il en va de même pour la communauté de communes de Miribel et du Plateau (CCMP), ainsi que celle de la Côtière (3CM) pour lesquelles les services urbanisme, chargés de l'application du droit des sols et de l'élaboration du PLUH, s'avèrent toutefois assez récents. En effet, jusqu'en 2015, l'instruction des permis de construire était majoritairement faite par la DDT de l'Ain. Pour chacune des deux communautés de communes, les agents chargés de l'application du droit des sols sont récemment arrivés en fonction, mais sont dotés d'une expérience préalable avec des fonctions similaires.

³⁵⁵ Ces propos sont recueillis par un site d'information spécialisé dans l'immobilier Lyon Pôle Immo. Bien que l'article en question date de 2014, c'est-à-dire quelques mois avant la création du statut de Métropole de Lyon, le pôle ADS, ainsi que les missions relatives à l'organisation du plan local d'urbanisme et de l'habitat sont maintenues par la Métropole. Source : D'HUISSEL S., 2014, « Le Grand Lyon aide 22 communes pour l'instruction des permis de construire », Lien : <http://www.lyonpoleimmo.com/2014/06/26/32397/grand-lyon-22-communes-aides-dans-linstruction-des-permis-de-construire/> [Consulté le 05/11/19].

ANNEXE XVI – L’EXPERTISE A TATONS : POUR APPRENDRE EN EXPERTISANT

Nous avons eu l’opportunité d’observer la tenue d’une expertise du CEREMA conduite sur la commune de Thil. Celle-ci portait sur la « reconstruction à Thil suite aux inondations de 1990 » et avait pour ambition de proposer des orientations à la collectivité pour améliorer son organisation en prévision d’une nouvelle inondation. Pour l’expérimentation en question, la rédaction d’un mandat ne s’est pas faite de manière traditionnelle. Celui-ci a été coproduit par itérations *via* plusieurs échanges entre les élus communaux et la responsable de l’expérimentation du CEREMA, donnant lieu à des attentes fluctuantes des deux côtés.

Les modalités précises de la restitution n’ont vraiment été établies qu’en fin d’expérimentation, avant de changer une nouvelle fois quelques temps avant la date de livraison. D’une part, pour l’équipe municipale, le but d’une telle démarche était d’obtenir une évaluation des choix politiques d’aménagement mis en œuvre depuis un peu moins d’une trentaine d’années sur leur collectivité, couplée à des conseils quant à la gestion préventive de crise. De l’autre, la responsable de l’étude a rapidement fixé comme objectif la coproduction d’éléments de méthode avec les acteurs rencontrés, afin d’exporter les savoirs produits dans des guides méthodologiques.

En effet, malgré les ambiguïtés concernant l’énoncé de la commande, sa validation tardive faisait partie intégrante de la démarche du projet de recherche du CEREMA dans laquelle s’ancre l’expérimentation. L’organisme d’expertise du MTE cherchait alors la réalisation de « retours d’expérience post-crise » afin d’en produire un vademécum.

Pour autant, les trois agents mobilisés sont, dès le départ, identifiés par la collectivité comme des experts à part entière. Ils se retrouvent alors chargés de mettre en œuvre leurs connaissances pour rendre compte de l’évolution des constructions sur Thil depuis l’inondation de 1990. Malgré la détention par ces acteurs-experts de compétences hétéroclites, obtenues suite à leurs formations initiales (M2, formation de technicien à l’ENTE), à leurs formations continues (modules spécifiques, concours interne, etc.), ou à l’occasion de précédentes expertises, les interrogations concernant l’énoncé de la commande ont forcé une progression par tâtonnements, sans véritable *modus operandi*. Ceci n’enlève toutefois rien au capital technique de ces agents, dont la spécialisation varie de l’un à l’autre (hydrologie, énergie, sociologie, etc.).

Pour l’évaluation, les acteurs-experts disposaient alors d’une position symboliquement forte leur donnant quartier libre pour rencontrer les agents (inter)communaux, les élus, ainsi que pour l’organisation de réunions d’échanges ou de séminaires. Cette situation particulière d’expertise, si elle reste extraordinaire, de par la configuration même du mandat, montre que malgré la neutralité demandée à l’acteur-expert, celui-ci peut tirer parti de la tenue d’une expérience.

En plus de l’éventuelle compensation financière, une enquête sert généralement à affiner les outils expérimentaux de l’expert et fournit aussi davantage de visibilité à son travail auprès de potentiels maîtres d’ouvrages. Bien que la « notoriété » rattachée à un expert ne constitue en soi qu’un point d’attache *via* lequel il peut se légitimer (voir chap. 4), elle contribue aussi à lui donner une position dominante auprès de ses interlocuteurs.

ANNEXE XVII – TEMOIGNAGE D’UNE RIVERAINE ET CHEFFE D’ENTREPRISE

Dans le cadre de l’enquête, nous avons pu rencontrer une riveraine, cheffe d’entreprise sur Thil, dont l’activité a été sévèrement affectée par la crue de la Sereine de 1993. Si son témoignage n’a nullement vocation à être utilisé comme un résultat de recherche généralisable, il apporte des éléments d’éclairage sur les intérêts portés par ce type d’acteurs.

Arrivée à Thil quelques mois avant la crue d’occurrence trentennale de février 1990, elle explique avoir été fortement marquée par cet événement en tant que résidente. Durant trois jours, son terrain s’est retrouvé isolé du village, pris au milieu des eaux du Rhône. Avec son mari, elle a alors procédé au sauvetage de leur bétail, puis a participé à la surveillance de leur habitation vis-à-vis de pillards opportunistes, en attendant que les eaux se retirent. Cette expérience traumatisante lui a fourni des enseignements qu’elle a décidé de mettre à l’œuvre trois ans plus tard lors de l’inondation de son entreprise. Cela s’est traduit par la rehausse de tout ce qui pouvait l’être, et, après la décrue, par la constitution d’un dépôt pour le matériel endommagé. Elle met en parallèle les deux expériences pour expliquer la vigilance dont elle a essayé de faire preuve.

« Eh bien, vous appelez votre assurance, puis l’expert vient, et il constate. Alors, vous prenez la perceuse, elle est toute pleine de boue, il la branche et elle démarre donc il nous dit “tout va bien !”. Et puis le jour où vous en avez besoin, vous la prenez et elle fume *rires*. C’est ce genre de chose. Donc ça c’est au niveau d’une maison. Après en 1993, au niveau d’une usine, là, c’est encore plus compliqué. Mais, par contre, on a pris des experts d’assurés pour nous défendre auprès de nos compagnies. Donc, ça a été une démarche différente. Pour l’usine, en 1993, on avait fait ce qu’on appelait un cimetière, c’est-à-dire qu’au fond de l’usine, il fallait tout garder. On a fait des tas, avec des numéros et c’était vraiment un cimetière. Donc pour l’usine on l’avait fait, parce qu’on l’avait vécu avant à la maison. Pour la maison, je vous dirais que pas du tout, parce qu’on était dans l’urgence. En plus, tout ce qu’il y a dans votre congélateur, vous ne pensez pas du tout à le garder. Vous le jetez. Donc, il y a plein de choses. A titre personnel, en 1990, plein de choses sont passées à l’as. Complètement, parce qu’on n’était absolument pas informés de la manière de procéder, donc on a vraiment procédé dans l’urgence. En plus, à l’époque, il y avait les “services techniques” de la mairie, entre guillemets, qui passaient pour récupérer des trucs qu’on voulait jeter, donc qu’on a jeté quoi. En plus, vous avez des vétustés sur tout ! Donc, il ne faut pas chercher à faire de l’argent sur un sinistre, ça ne fonctionne pas du tout ».

[Riveraine de Thil et ancienne directrice d’entreprise]

Au cours de l’entretien, la riveraine fait référence à au moins trois des archétypes généralement utilisés pour désigner les « riverains » (DUCHENE, MOREL JOURNAL, 2004, p. 33-40). Elle se qualifie successivement d’habitante inexpérimentée et imprudente, puis passe au statut de victime de catastrophe, avant de dresser, plus tard dans l’échange, une critique acerbe des documents d’urbanisme de sa commune. La frontière entre l’activité professionnelle de la cheffe d’entreprise et ses préoccupations privées apparaît alors étroite : la compréhension de la thématique « risque » passe, ici, comme pour les riverains, par plusieurs canaux qui participent à la configuration d’une certaine représentation de ce qui fait risque.

ANNEXE XVIII – EXTRAIT DE L'ARRETE DE PRESCRIPTION DU PPRN DE BALAN (2017)

« Le Préfet de l'Ain

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 562-1 à L. 562-8, R. 562-1 à R.562-10 relatifs à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels, et les articles L.125-5 et R.125-23 à R.125-27 relatifs à l'information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers sur les risques naturels et technologiques majeurs ;

Vu la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles ;

Vu le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu l'arrêté préfectoral n°2006-238 du 15 février 2006 relatif à l'information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers sur les risques majeurs sur la commune de Balan ;

Vu l'arrêté du préfet coordonnateur de bassin Rhône-Méditerranée du 7 décembre 2015 portant approbation du plan de gestion des risques d'inondation 2016-2021 du bassin Rhône-Méditerranée ;

Vu l'arrêté préfectoral du 17 mai 2016 relatif à l'information des acquéreurs et des locataires (IAL) de biens immobiliers sur les risques naturels et technologiques majeurs et abrogeant l'arrêté n°IAL2011_01 du 19 avril 2011 ;

Vu la circulaire interministérielle du 3 juillet 2007 relative à la consultation des acteurs, la concertation des populations et l'association avec les collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles ;

Vu la décision de l'autorité environnementale n°F-084-17-P-0128 du 25 octobre 2017 de ne pas soumettre l'élaboration du plan de prévention des risques (PPR) à évaluation environnementale, annexée au présent arrêté ;

Considérant que l'aléa inondation du Rhône, porté à la connaissance du maire de Balan le 24 octobre 2013, et la présence d'enjeux en zone inondable justifient l'élaboration d'un plan de prévention des risques (PPR) inondation sur cette commune ;

Sur proposition du directeur départemental des territoires

ARRÊTE

Article 1 : L'établissement d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles est prescrit sur la commune de Balan. »

[...]

[Extrait de l'arrêté de prescription du plan de prévention des risques naturels de Balan (2017)]

ANNEXE XIX – LE PLAN DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS DE THIL

Le PPRI de Thil a été approuvé le 17 mai 2013 et se compose de sept pièces transmises au maire à l'issue des négociations : l'arrêté d'approbation, la note d'accompagnement du dossier PPR, le rapport de présentation, le règlement, la carte des aléas, la carte des enjeux et le plan de zonage. Le rapport d'enquête publique et les autres documents rédigés par le commissaire-enquêteur ne figurent pas dans ce dossier, mais peuvent être consultés sur le site Internet de l'Etat dans l'Ain au même titre que l'intégralité des pièces. Nous présentons chacune d'elles de manière succincte.

L'arrêté d'approbation est rédigé à l'occasion de la dernière étape des négociations. Il est signé par le préfet de département et constitue une décision exécutoire performative dont la parution rend applicable l'ensemble du dossier. Ce document rend aussi obligatoire la réalisation d'un DICIM et d'un PCS, dont l'équipe municipale doit se charger. Bien que rarement mentionné par les acteurs chargés de la gestion du risque, l'arrêté d'approbation peut servir de référence à d'éventuels arrêtés préfectoraux ultérieurs et rentre par conséquent dans un historique du traitement de *ce qui fait risque* pour la commune concernée.

Il est généralement accompagné d'une « note synthétique de présentation du projet de PPR » qui détaille la démarche et spécifie les particularités des inondations sur la collectivité. La portée didactique de ce document, si elle peut sembler évidente au regard de son intitulé, en fait un outil principalement à destination des élus et leur sert de livret de rappel. Parmi les rubriques qui figurent dans cette note sont rassemblées des éléments relatifs au zonage réglementaire et à son fonctionnement, à la présentation de plusieurs dispositifs réglementaires (PPR, ZNIEFF, Natura 2000, etc.), ainsi que des renvois aux autres documents, notamment au sujet de l'instruction du PPR.

Le document suivant est le rapport de présentation du PPRI, davantage volumineux. Après un préambule qui situe le dispositif PPR dans la politique globale de prévention des inondations et qui en détaille les principaux axes, le rapport de présentation s'ouvre sur une partie dédiée à l'explication de la procédure avec un bref descriptif de son contenu : « [Le rapport de présentation] indique le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles compte tenu de l'état des connaissances. Il justifie les sectorisations des documents graphiques et les prescriptions du règlement. Il rappelle les principes généraux d'élaboration du plan » [Rapport de présentation du PPRI de Thil, p. 8].

Ce même passage précise l'utilité des autres pièces du PPRI. Concernant la nature géophysique de la commune, le rapport de présentation évoque l'histoire récente de son aménagement, donne des précisions sur ses particularités hydrologiques et mentionne les différents épisodes de crue qui se sont manifestés sur la commune depuis le XIX^{ème} siècle.

Les informations sont accompagnées de cartographies anciennes ainsi que d'autres plus récentes (carte de Cassini de 1758, carte IGN, etc.) situant la commune. Dans le cas de Thil, l'ensemble décrit sommairement le contexte géomorphologique de la commune, complété plus bas par une « caractérisation de [ses] cours d'eau », la Sereine et le Rhône. A cette fin, un vocabulaire relativement technique est employé et mis au regard de différentes indications numériques censées apporter « les principales informations permettant d'apprécier la fréquence [des] évènements » (p. 18).

La carte des aléas et celle des enjeux sont deux supports cartographiques dont l'élaboration a déjà été abordée dans le fil de la démonstration. Pour la commune de Thil, les deux cartes ont été réalisées, puis imprimées sur des formats de papier particuliers : chacune dispose d'une forme plus ou moins carré, mais elles ne possèdent pas chacune exactement les

mêmes dimensions. Ce petit détail de mise en page complique leur superposition parfaite, d'autant que la commune, représentée de manière insulaire sur les deux documents, n'y est pas centrée de la même façon.

Pour représenter les aléas, les agents de la DDT ont utilisé une palette de couleurs formant une triade, qui suggère des entrées a priori indépendantes les unes des autres. Or les aplats de couleur figurent différents niveaux d'aléas pour chacun des cours d'eaux : leur délimitation s'avère très précise permettant une lecture plus fine encore que le niveau parcellaire. La carte des enjeux, pour sa part relève d'une « appréciation qualitative portant sur les modes d'occupation et d'utilisation du territoire dans la zone inondable : habitat, équipements sensibles, activités économiques, équipements publics, voiries » (p. 21). Elle est complétée par la figuration des réseaux routiers et ferrés, ainsi qu'un tableau dans le coin inférieur gauche du document dans lequel sont listés différentes installations (« enjeux »), leur adresse et le niveau d'aléa auquel elles sont théoriquement soumises.

Enfin, le plan de zonage de la commune de Thil résulte du croisement entre les deux précédents documents. Par conséquent, il adopte, lui aussi, un format quasiment carré, où la commune s'avère aussi représentée de manière insulaire. La carte figure plusieurs catégories de zonage correspondant chacune à des dispositions d'urbanismes précisées dans le règlement : la zone rouge inconstructible, la zone bleue foncé constructible sous prescriptions et la zone bleue claire constructible sous conditions. Ce dernier document introduit des précisions quant à la mise en œuvre du PPRN ainsi que sur les obligations réglementaires qu'impose son approbation. Combiné avec le plan de zonage, le règlement informe quant aux interdictions, autorisations et aux recommandations pour les parcelles concernées. D'un PPRN à l'autre, les dispositions comprises dans ces sections sont relativement semblables.

Bien entendu, si seul le PPR de Thil est présenté ici, l'enquête s'appuie sur une douzaine de documents similaires mis en application sur les communes aindinoises³⁵⁶ dont les finalités sont similaires.

³⁵⁶ Pour ce qui est du PPRI collectif du Rhône-Amont, les modalités spécifiques de sa production, d'une part, et sa relative ancienneté, de l'autre, empêchent de véritablement le prendre en exemple.

ANNEXE XX – LA « CULTURE DU RISQUE », LE CHOIX D’UNE DEFINITION FLOTTANTE

La versatilité de l’expression « culture du risque » constitue une piste importante pour appréhender l’expression dans son utilisation par les gestionnaires. Lors de l’enquête, ceux-ci concèdent ne pas avoir connaissance des discussions scientifiques qui entourent les notions qu’ils manipulent, les débats scientifiques étant généralement trop éloignés de leurs missions³⁵⁷. De ce fait, la polysémie de l’expression « culture du risque » ne constitue généralement pas une limite à son utilisation par les gestionnaires. Pour autant, ceux-ci s’accordent sur les contours d’une définition, sans que celle-ci n’apparaisse pour autant figée :

« Culture du risque. Définition technique.

C’est la connaissance par tous les acteurs (élus, techniciens, citoyens, etc..) des phénomènes naturels et l’appréhension de la vulnérabilité. L’information des populations, et ceci dès le plus jeune âge, est le moteur essentiel pour faire progresser la culture du risque. Celle-ci doit permettre d’acquérir des règles de conduite et des réflexes, mais aussi de débattre collectivement des pratiques, des positionnements, des enjeux, etc. Développer la culture du risque, c’est améliorer l’efficacité de la prévention et de la protection. En faisant émerger toute une série de comportements adaptés lorsqu’un évènement majeur survient, la culture du risque permet une meilleure gestion du risque ».

[Site Internet Georisques, article « Culture du risque »]

« En 2010, il y a la tempête Xynthia, lors de laquelle, il y a un certain nombre de victimes. Mais les gens disent : “on ne nous a pas informés”. [...] Et le maire sera condamné pour ça, d’ailleurs, ce qui montre bien qu’il a une responsabilité. [...] Mais bon, dire que les gens n’étaient pas au courant... Il faut savoir qu’un an auparavant, le maire avait fait une manifestation parce que le préfet voulait fermer le camping municipal, qui est à côté. Et les gens manifestaient avec le maire contre le préfet ! Ils savaient qu’ils étaient en zone inondable. [...]

Du coup, à la DGPR on se dit : “ là, il faudrait quand même travailler un peu sur la culture du risque”. Donc on met en avant un terme un peu nouveau “la culture du risque”. Ce qui pour moi ne veut rien dire, parce que la culture du risque jusque-là, c’est qu’on a rien à faire. Voilà. Ce n’est pas notre job ! L’État est là pour protéger. C’est ça, “la culture du risque” en France. Voilà.

Mais, maintenant, ce qu’on entend par “culture du risque”, c’est d’amener les citoyens à être un peu plus conscients, au moins de leur exposition, et qu’ils envisagent un certain nombre de mesures ».

[Chef du bureau de l’information préventive, de la coordination et de la prospective]

« On a voulu améliorer ce qu’on appelle la culture du risque. Donc le but de l’exposition On n’a jamais vu ça, ce n’était pas d’être alarmiste, parce que le département de l’Ain, il n’est pas forcément plus dangereux qu’un autre, mais on constate que ce soit dans les études d’opinions qui sont faites, ou bien dans les réunions publiques qu’on peut organiser, que les gens ont de moins en moins conscience de leur exposition aux risques. Ça s’explique parce que dans certains secteurs il n’y a pas eu de gros évènements depuis très longtemps, mais même sur un cours d’eau comme le Rhône où il y a eu une grosse crue en 1990 – du moins pour la partie Amont – et ben, la mémoire du risque diminue. Et il y a surtout des populations nouvelles qui s’installent et qui n’ont pas connu les précédents évènements. Du coup, vu qu’en plus, les maires ne font pas leur information tous les deux ans, ces riverains ne sont sensibilisés ».

[Agent du service aménagement urbanisme et risque de la DDT de l’Ain]

³⁵⁷ A ce titre, nous nous sommes intéressé à la manière dont la thématique des risques a progressivement été introduite au sein d’une revue de géographie sur la place lyonnaise (*La Revue de géographie de Lyon* devenue, en 1997, *Géocarrefour*), puis comment elle a circulé tout au long de sa publication. L’enquête littéraire a été mise au regard d’une investigation auprès des gestionnaires du risque dans le nord-est de l’agglomération lyonnaise. En particulier, nous mettons en évidence que, malgré les ambitions opérationnelles de la revue, énoncées dès sa préface et conservées depuis, la confrontation des savoirs entre monde académique et sphère institutionnelle ne s’opère que très rarement (GHOUL, COANUS, LEFORT, 2018).

Le premier extrait provient du portail Internet Georisques modéré par le ministère de la Transition écologique (MTE), tandis que les deux suivants sont tirés d'entretiens réalisés respectivement auprès d'un agent de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et de la DDT de l'Ain. Dans les trois cas, la « culture du risque » se trouve assurée par des dispositifs d'information, dont la principale cible correspond aux « populations », terme générique utilisé pour désigner les riverains d'un phénomènes physiques potentiel.

Mais elle ne se limite pas uniquement à ceux-ci, puisque s'y ajoutent d'autres acteurs potentiellement concernés (élus, techniciens, médias, etc.). Cette façon englobante d'envisager la culture du risque introduit *de facto* un rapport de force entre les acteurs étatiques, chargés de formuler et d'appliquer les injonctions informationnelles et les acteurs destinataires auxquels il est principalement demandé d'absorber des connaissances.

Pour autant, l'appellation ne semble pas disposer d'une définition à proprement parler, mais plutôt d'une caractérisation positive qui s'appuie sur d'autres notions et concepts, tout aussi complexes et flous dans les propos des gestionnaires. La « culture du risque » ressemble alors davantage à un agglomérat d'idées, de principes opérationnels et de directives pour assurer une connaissance optimale des phénomènes physiques, qu'à une notion véritablement stabilisée.

Cette indétermination transparaît dans les propos des agents interrogés, en particulier dans le deuxième extrait où l'appellation fluctue en cours d'entretien : elle est d'abord associée à un moyen de renseigner les populations, avant d'être attribuée à des compétences régaliennes. La culture du risque passe alors d'un outil réglementaire, à une tradition de fonctionnement des institutions (« L'Etat est là pour protéger »). A l'inverse, pour l'agent de la DDT de l'Ain, son évaluation s'avère quantifiable et elle est indexée à une multitude de données, d'indicateurs et de résultats d'enquêtes d'opinion.

ANNEXE XXI – L’EFFET DE VERITE LIE AUX INDICATEURS DE LA « CULTURE DU RISQUE »

Les présupposés mis en évidence dans le préambule de la partie IV se retrouvent dans les enquêtes d’opinion qui guident les actions de communication. Des sondages de ce type sont, par exemple, menés dans le cadre du volet inondation du Plan Rhône et visent à appréhender la « culture du risque inondation » sur le bassin en déployant des questionnaires auprès des résidents riverains du fleuve. Les réponses à cette enquête sont compilées dans une batterie d’indicateurs afin de caractériser la « culture du risque », comme le montre le tableau suivant, extrait de la plaquette d’information propre au Plan Rhône :

« Les différentes composantes de la culture du risque :

Afin de mesurer le niveau de sensibilisation et de culture du risque inondation des riverains du Rhône, le sondage met en lumière différents aspects de l’appréhension du risque :

- La mémoire des crues ;
- Les moyens d’information ;
- Les comportements à adopter ;
- La pertinence des politiques de gestion du risque et de leur mise en œuvre ».

[Extrait de la plaquette Rhône – Risque inondation.

La perception des riverains de la frontière suisse à la mer, produite par le Plan Rhône (2018B)]

Données chiffrées datant de 2016	Commentaire	Evolution 1/2013
67 % des sondés ont entendu parler des inondations des deux derniers siècles.	Une connaissance des crues historiques qui se stabilise	Stable
23 % des personnes estiment vivre en zone inondable. Parmi les habitants vivant effectivement en zone inondable, pour le Rhône, la moitié l’ignore.	Un perception du risque personnel toujours floue	En hausse
49 % des riverains se sentent plutôt bien informés.	Le sentiment d’être bien informé se stabilise	Stable
41 % de la population attend toujours plus d’information sur les bons réflexes à avoir en cas d’inondation.		En baisse
53 % des personnes interrogées jugent le risque d’inondation plus important que par le passé.	Le sentiment d’un risque d’inondation grandissant	En hausse
13 % des personnes interrogées ont déjà vécu une inondation ayant touché leur résidence.	Une expérience personnelles des inondations en augmentation	En hausse
32 % des habitants ont entendu parler du document réglementaire PPRI.	Des dispositifs publics peu connus	En hausse
70 % des habitants déclarent avoir entendu parler des constructions de digues, barrages hydroélectriques ou ouvrages de navigation effectués sur le fleuve.	Des aménagements bien connus	Stable
74 % de la population estiment qu’il est normal d’interdire de construire en zone inondable.	Des mesures associées au risque inondation bien acceptées mais une concertation insuffisante avec les pouvoirs publics	En hausse
29 % estiment aujourd’hui être suffisamment associés aux projets		En baisse

Tableau – Exemple d’indicateurs utilisés pour caractériser la « culture du risque » par le pôle Plan Rhône. D’autres données davantage commentées sont proposées au sein de la plaquette. Le document précise que ces données sont issues d’une enquête de près de 3800 riverains, dont 570 habitant en zone inondable.

Source : Plan Rhône (2018B)

Les modalités d’évaluation de la culture du risque expriment le besoin pour les gestionnaires de mieux comprendre les relations entre le « public » et les « risques. Ainsi, elles essayent de traduire l’appréhension de la politique de prévention des risques, sans pour autant s’interroger sur ses tenants et aboutissants. Les indicateurs sélectionnés sont généralement pensés dans le but de fournir une aide à la décision, ou bien dans celui de mettre en évidence d’éventuelles pistes d’amélioration. A cette fin, les sondages permettent, d’une campagne à

l'autre, d'observer la trajectoire des phénomènes sociaux étudiés. Comme le propose le sociologue et historien des sciences Alain DESROSIERES, les indicateurs « fournissent aux acteurs des signes de ralliement ou de dispute, des points d'appui et des outils pour exprimer et coordonner leurs entreprises communes » (2008, p. 194). Ils n'ont donc pas vocation à représenter des *réalités* sociales spécifiques mais plutôt des conceptions socialement situées de celles-ci. Selon cette perspective, les divers indicateurs renseignent alors quant à une certaine manière d'appréhender l'appropriation des « risques d'inondation » par la population, et par extension donnent à voir des pistes d'actions orientées pour développer la culture du risque sur le bassin du Rhône.

Paramétrée de cette façon, la culture du risque devient alors quantifiable et acquiert un effet de réalité pour les acteurs qui la manipulent. Les problèmes ou conclusions mis en avant par ce genre d'enquêtes sont ensuite appropriés par les acteurs gestionnaires, qui ne s'attardent que très rarement sur les conditions de production de la donnée, ou sur sa transformation en tendance. A la place, ils se focalisent presque exclusivement sur la recherche de pistes tangibles pour en assurer la résolution.

Ces considérations ne sont pas uniquement dues à une hypothétique communication défailante, mais aussi à une certaine manière d'envisager le rapport entre riverains et phénomènes physiques potentiels. Nous émettons d'ailleurs l'hypothèse que les pistes d'actions dégagées par les enquêtes globales de « culture du risque » participent pour une part importante à l'objectivation de ces conceptions.

ANNEXE XXII – PLAQUETTE DU PLAN RHONE – CULTURE DU RISQUE INONDATION RHONE-SAONE. DIX PROJETS LAUREATS INNOVANTS POUR SENSIBILISER AUTREMENT SUR LE RISQUE INONDATION (SOURCE : PLAN RHONE).



APPEL À PROJETS INNOVANTS 2017 > 2019

Dix projets lauréats
vous invitent à découvrir
le risque inondation
sur votre territoire



En l'absence d'inondation d'ampleur, la préoccupation des habitants face aux inondations s'érode progressivement. Si l'information institutionnelle existe, elle semble ne pas suffire à la prise de conscience du risque par les riverains. En lançant en 2017 un nouvel **appel à projets culture du risque inondation** à destination d'artistes, de structures culturelles, de collectivités ou encore de chercheurs, le Plan Rhône a souhaité favoriser l'émergence d'approches complémentaires.

Sur les quarante candidatures reçues, **dix projets ont été retenus**. Tous témoignent de **démarches innovantes et créatives** pour aborder les trois thématiques proposées dans l'appel à projets : mémoire et conscience du risque ; connaissance et compréhension du fleuve ; préparation à la crise et bonnes pratiques.

Les projets privilégient des **supports sensibles, numériques et ludiques**. Ils interpellent tous les publics, petits et grands, et les aident à **comprendre le risque inondation en s'amusant**.

Ils sont élaborés en partenariat avec les collectivités et structures locales, et se déploient le long du Rhône et de la Saône en 2018 et 2019.

Venez profiter de ces expériences
décalées et ludiques
sur le risque Inondation !



montant total de
1,7 millions
d'euros



subventionné
à hauteur de
80 %

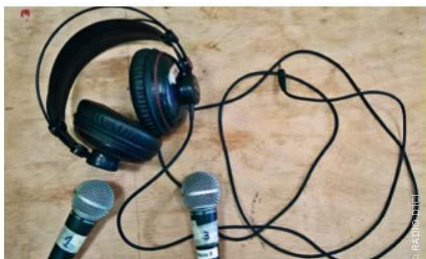


10 PROJETS LAURÉATS INNOVANTS

ATELIERS RADIOPHONIQUES

Radio d'Ici anime des *Ateliers Radiophoniques* auprès d'un jeune public. L'objectif est de réaliser trois émissions de radio distinctes en se basant sur des récits imaginés à partir de photos historiques de crues, des interviews d'acteurs clés travaillant autour du fleuve et des prises de son, traduisant les transformations de l'écosystème en période de crue.

www.radiodici.com



CIT'IN CRIS

IMT Mines Saint-Étienne, en partenariat avec IMT Mines Alès, réalise un simulateur de gestion de crise inondation dénommé *CIT'IN CRIS*, à destination des citoyens. Par le biais de l'expérimentation, les participants (jeune public ou adultes) endosseront le rôle d'acteurs clés dans la gestion de crise du territoire (maire, agents des services techniques, etc.). Le projet amène le citoyen à prendre conscience de son rôle en temps de crise et à se préparer et faire face à toutes les situations.

www.mines-stetienne.fr

ATTENTION, FLEUVE VIVANT !

La Maison du Marais de Lavours porte un projet pluridisciplinaire, *Attention, Fleuve Vivant !*, qui propose à des collégiens de se familiariser avec le fleuve Rhône, de comprendre les phénomènes d'inondation tout en découvrant l'importance biologique de cet écosystème. Ils mobiliseront ces nouvelles connaissances pour réaliser un « serious game » sur ces thématiques.

www.reserve-lavours.com



... Rhône & Sens ...

La goutte d'eau qui fait déborder le Rhône



© CPE VAUCLUSE

RHÔNE ET SENS

Le projet *Rhône et Sens*, du CPIE Vaucluse, est une maquette du bassin versant du Rhône qui, grâce à la réalité augmentée, permet de mettre en scène le fleuve et de donner à voir les phénomènes d'inondation. Ce projet est accompagné d'un kit YAPUKA à destination des médiateurs du territoire, qui pourront ainsi créer, avec des briquettes de construction, une maquette localisée sur leur territoire.

www.apare-cme.eu

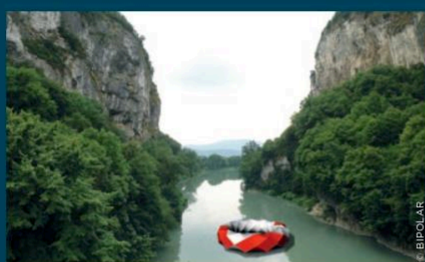


POUR **SENSIBILISER AUTREMENT** SUR **LE RISQUE INONDATION**

BIGTORRENT

Bipolar propose une exposition monumentale itinérante sur le Rhône et la Saône. À la fois projet artistique et action de sensibilisation d'envergure, *BigTorrent* s'appuie sur une approche sensible du risque inondation, à vivre à travers des installations plastiques remarquables et immersives, accompagnées d'outils de médiation numériques.

www.bipolar-production.com



EXPÉDITIONS RENVERSANTES

Avec *Expéditions renversantes*, ONG **Bleu Versant** conte une histoire du fleuve, de son fonctionnement et de ses inondations, à travers une grande mythologie. Cette exposition itinérante est composée d'animations interactives (personnages, peinture d'arbres en bleu au niveau de la crue de référence, promenade pour comprendre le système fleuve, jeux...) et d'une performance artistique sur le thème des inondations.

www.ongbleuversant.org



CARTE EAUX GRAPHIES

Carte Eaux Graphies, porté par **La Turbine**, aborde de manière ludique les cartes des PPRI (plans de prévention des risques d'inondation) avant de proposer une lecture personnalisée et interactive des différentes données sur le risque d'inondation. L'exposition numérique est itinérante, installée dans des conteneurs, transformés pour accueillir le public. En complément, un documentaire autour de l'histoire de la gestion du risque inondation est proposé aux visiteurs.

www.laturbine.eu

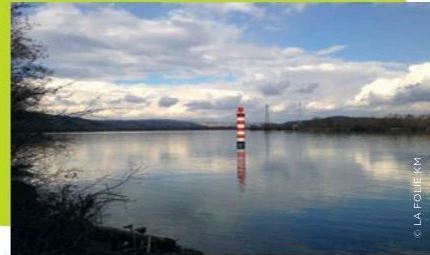




LA BALADE DES HYDROMACHINES

Dans le cadre du projet *La Balade des Hydromachines*, Pôle N en partenariat avec Oxalis Terralud, met en place deux machines ludiques dans l'espace public à l'occasion de diverses manifestations grand public. Les manipuler permet aux grands comme aux plus petits de comprendre les mécanismes d'inondations. Ces machines s'accompagnent d'une exposition et d'interventions décalées sur les bonnes pratiques à adopter en cas de crue.

www.pole-n.art
et oxalis-terralud.joomla.com



(UNE NUIT)

(UNE NUIT), portée par La Folie Kilomètre est une expérience-spectacle, abordant la thématique de l'inondation comme levier pour interroger notre rapport au risque, à l'imprévu, au groupe et au territoire. *(UNE NUIT)* invite le public à vivre une nuit entre réalité et fiction dans un gymnase aménagé en centre d'hébergement d'urgence. Parallèlement, le projet donnera lieu à la création d'un web-documentaire.

www.lafoleiekilometre.org



ÇA N'ARRIVERA JAMAIS !

L'EPTB Saône Doubs porte un projet intitulé « *Ça n'arrivera jamais !* ». Des parcours pédestres permettent à la population de découvrir des photos des différentes crues historiques directement sur les lieux de la prise de vue. Cette manière d'appréhender leur paysage quotidien en période de crue vise à rappeler aux riverains des zones inondables que ces phénomènes passés peuvent parfaitement se reproduire demain. Ces photos sont accessibles via un QR-Code apposé directement sur l'espace public.

www.eptb-saone-doubs.fr



**PLUSIEURS MANIFESTATIONS
SUR L'ENSEMBLE DE L'AXE RHÔNE SAÔNE
EN 2018 ET 2019**



PLUS D'INFORMATIONS WWW.PLANRHONE.FR

ANNEXE XXIII – LES PLANS DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS – QUESTIONNAIRE
REUNION PUBLIQUE PPR (SOURCE : DDT 01)



PRÉFET DE L'AIN

Direction départementale des territoires de l'Ain

**LES PLANS DE PRÉVENTION
DES RISQUES NATURELS**

Réunion du ...23/05... à ...19h...

Questionnaire réunion publique PPR.....

Comment avez-vous pris connaissance de cette réunion ?

- Affiches Article « Le Progrès » Article « La Voix de l'Ain »
 Site internet de l'État (www.ain.gouv.fr) Autre (préciser) :

Votre avis sur cette réunion publique

- Les exposés des intervenants étaient intéressantsd'accord < > pas d'accord
Les informations étaient compréhensiblesd'accord < > pas d'accord
J'ai pu avoir les réponses à mes interrogationsd'accord < > pas d'accord
J'ai appris des choses que j'ignoraisd'accord < > pas d'accord
Finalement, j'ai tout compris.....d'accord < > pas d'accord
La durée de la réunion était trop courte < > trop longue
Cette réunion me fait me poser de nouvelles interrogations
 non oui (précisez) :

Votre avis sur les risques naturels

- Avant cette réunion, aviez-vous déjà entendu parler du PPRi ?
 oui non je ne me souviens pas

Quel est votre avis sur les risques naturels dans votre commune ? (plusieurs réponses possibles)

- cela pose de graves problèmes
 c'est une question sérieuse, des solutions doivent être trouvées
 on n'y peut pas grand-chose
 avec les mesures prises ou à prendre, les risques sont maîtrisés
 on a trop tendance à dramatiser : cela ne pose pas de problème particulier
 à ma connaissance, je ne suis pas concerné

Les risques naturels ont tendance ces dernières années

- à s'aggraver à rester stables à s'amenuiser je ne sais pas

Là où vous résidez / où vous êtes implanté, vous vous sentez en sécurité par rapport aux risques naturels

- tout à fait d'accord plutôt d'accord plutôt pas d'accord pas du tout d'accord

Suite du questionnaire au verso

Vous estimez que vous êtes bien informé sur les risques naturels

- tout à fait d'accord plutôt d'accord plutôt pas d'accord pas du tout d'accord

Vous pensez que le PPRi ... (plusieurs réponses possibles)

- va améliorer la sécurité des habitants
 va réduire l'ampleur des phénomènes naturels
 ne va rien changer
 va m'obliger à des travaux coûteux, ou à déménager
 je ne sais pas, j'ai du mal à comprendre
 autre (précisez) :

Pour vous, que faut-il améliorer en matière de risques majeurs ? (plusieurs réponses possibles)

- réduire les débits des cours d'eau, créer des barrages, construire des protections
 informer les riverains, les populations
 améliorer les dispositifs d'alerte
 protéger les constructions au plus près par des aménagements : digues, autres (précisez)
 autre (précisez) :

Vos suggestions et vos souhaits

Connaissez-vous des sites internet sur les risques majeurs ?

- Oui (citez ceux que vous connaissez)
 Non, mais je prévois d'en consulter Non, cela ne m'intéresse pas Je n'ai pas internet

Avez-vous des remarques, des commentaires, des suggestions, des questions à nous soumettre ?

.....
.....
.....
.....
.....

Pour mieux comprendre vos remarques (facultatif)

Vous êtes, ou vous faites partie de :

- un particulier une association une entreprise un élu
 autre (précisez) :

Vous habitez ou vous êtes localisé à : (commune) quartier (facultatif):

***Nous vous remercions d'avoir pris le temps de compléter ce questionnaire.
N'oubliez pas de le remettre à l'un des organisateurs de la réunion.
Vos réponses nous permettront d'améliorer l'information sur les risques naturels et les PPRi.***

DDT de l'Ain – Service Urbanisme Risques – Unité Prévention des risques
23 rue Bourgmayeur CS 90 410 – 01 012 Bourg en Bresse Cedex – Tél : 04 74 45 63 19 – ddt-sur-pr@ain.gouv.fr
www.ain.gouv.fr - <http://www.georisques.gouv.fr/>

ANNEXE XXIV – LIVRE D’OR DE L’EXPOSITION *ON N’A JAMAIS VU ÇA ?!*

Les messages manuscrits ci-dessous ont été inscrits dans le livre d’or entre le 20 novembre 2016 et le 26 octobre 2017. Nous retranscrivons ici les commentaires, tels qu’ils ont été écrits dans le livre d’or.

p. 1

« Je souhaite plein succès à cette exposition très pédagogique en formant des vœux pour qu’elle puisse être largement diffusée dans le département, à destination du grand public et notamment des collégiens et lycéens.

Félicitations aux concepteurs

M. Arnaud Cochet – Préfet de l’Ain – 23/11/16 »

« Félicitation pour cette belle exposition qui je pense, conduira à la réflexion nos concitoyens, lorsque nous aurons le plaisir de la présenter en mairie

Association des maires ruraux »

p. 2

« Belle réalisation, beaucoup de travail effectué par une équipe qui réfléchit à l’avenir

Représentant de l’AMF de l’Ain »

« Bravo pour une exposition si pédagogique qui lui garantit un succès d’efficacité auprès de nos concitoyens

Présidente du SCOT de la Dombes »

« Bises les loulous ! »

« Travail très instructif et bien documenté... Félicitations ! J.R. »

p. 3

« Très bien cette expo. Il faut obliger Montluel à faire de même, car les risques d’inondations, ils n’en ont que faire : la chute de la Sereine, du Moulin avec ses trois panneaux, ceux-ci sont toujours encombrés d’arbres et de débris. Pourtant M. Massonnet à l’époque des services hydrauliques de Bourg avait prévenu que le lit à cet endroit doit être toujours dégagé. L’eau ne peut s’écouler vite ! Les gabions de retenue du torrent des Avoux sont dans un état de délabrement ! Depuis 1995, je demande que ce gros rocher entre mon voisin et moi, car en crue, je vois la rivière prendre le petit chemin à travers les plantations, que je mets pour retenir la berge ! Mon voisin a le mur de l’ancienne fabrique de briques et ne craint rien ! J’ai creusé la berge en face pour que l’eau s’écoule, et mis des plantations basses. L’entretien des berges, sans habitation au bord est déplorable : beaucoup d’arbres mort (j’ai fait découpé un gros arbre le long de la Sereine, tombé à cause du poids énorme de lierre). Pas un arbre n’est élagué ! Les inondations sont dues au déboisement intensif ! Et aux digues mauvaise pour la faune !

Bravo pour tous ces documents. Habite Montluel avec la Sereine pour voisine ! MD. »

p. 4

« Pas d'erreur constaté sur tous les documents, concernant la Boisse. Belle exactitude de cette exposition très instructive. A chacun d'évaluer les risques de son lieu d'habitation

Del-----, Merci »

« Félicitations pour cette exposition très pédagogique. Guy Caplat Thil »

« Il serait mieux de nettoyer le torrent de refaire ainsi que le piège a cailloux avant la traversée de la RN84 »

p. 5

« Exposition très intéressante. Mercie pour votre travail !!! Et les éléments historiques rapportés de notre région. Famille JUSSELME »

« Très belle réalisation, exposition riche de connaissance par les risques naturels du département. La communication aux sapeurs-pompiers de ces éléments est très intéressante.

Capitaine Christophe DENIS »

« Le risque zéro n'existe pas, l'humilité face aux risques naturels doit rester de mise malgré le travail de préparation, de planification et de gestion des risques qu'effectuent les différents acteurs de la sécurité. L'appréhension des risques naturels est une composante essentielle dans la constitution du SDIS 01 et de ses équipes spécialisées. Cette exposition vous rappelle à la vigilance et la préparation de crises.

Col DEREIGNAUCOURT DSS 01 »

p. 6

« On croit toujours que ça se passe chez les autres mais nos rivières nous rappellent quelques fois qu'elles sont des rivières de montagnes. Merci pour les explications. Restons vigilant. Jean-Louis Berchot »

« Il ne faut jamais oublier que la nature vie ! »

« Très intéressante exposition très documentée. Nous apprenons bien des choses nouvelles. Il convient de rester vigilant car la Nature souvent malmenée par l'homme réagit ! En plus des risques naturels ! Félicitations

Capelle Poncet – 15.07.2017 »

p. 7

« Belle exposition ! Très bien documentée et bien expliquée. C'est un peu troublant ! Tous ces risques, on en a un peu oublié. Félicitations à tous. M. Locatelli »

« Très intéressante »

« Très belle exposition complète et très intéressante. V. Canout – 13.08.17 »

« Très belle expositions il faudra la compléter par des vues sur les villages coupés de la terre ferme lors des problèmes d'inondations (Asuières et Visinous? »

« Intéressant ! »

« Exposition intéressante et enrichissante »

« Pas un mot sur la crue de l'Albarine en 1991 presque identique à celle de 1990 !!!! Pas un mot sur l'action de la SNCF n'évacuant pas son bois coupé le long de la voie ferrée et allant contribuer à boucher la « digue ». Pas un mot sur la non gestion des vannes de la digue en cas de crue. Primitivement gérée par la Schappe puis abandonnée. A se rappeler « chute d'un énorme rocher à la Craz (abandon des vignes par la suite), Eboulement de Talour jusqu'aux cités d'en bas (Depuis Merlon Pneutex à la Tour) sans entrer dans les détails belle exposition a faire j'espère visiter par les écoles. Jean Belloeuf Rambertois »

p. 8

« Mardi 13 septembre 2017.

La Nature

La nature a ses raisons,

Que la raison tente, parfois, d'ignorer.

Habiter un lieu magnifique qui raisonne,

Demande une écoute du chat qui ronronne

La peur ne sert à rien

Si ce n'est pour prendre les devants,

C'est ainsi que les hommes sont toujours aller de l'avent

C'est le courage qui aide à ce genre de motivations

Le poète HANIF ALHALABI ROUBA »

p. 9

« La nature est la plus forte et restera la plus forte. A nous d'être plus vigilant afin d'éviter toutes ces catastrophes. Belle expo. Mme Bathonay »

« Exposition extrêmement intéressante et instructive. Elle démontre s'il fallait encore, que ces « catastrophes » à l'échelle humaine ne sont que des péripéties à l'échelle de la Terre, que des phénomènes tout à fait naturels qui nous concernent tous et tous les territoires, sous des formes diverses. La nature aura toujours raison et c'est bien à nous à prendre pleinement conscience et en tenir compte autant que faire ce peut, en anticipant dans nos aménagements divers. Je suis content de savoir que le collège de l'Alabarine est demandeur pour accueillir cette exposition, afin que les plus jeunes fassent connaissance avec notre environnement proche, sa beauté et ses risques. Gilbert Bouetton, Maire de Sihambert »

ANNEXE XXV – ANALYSE DES PANNEAUX 1 ET 2 DE L'EXPOSITION *ON N'A JAMAIS VU ÇA ?!*

L'analyse des panneaux n°1 et n°2 de l'exposition *On n'a jamais vu ça !* est présentée dans la matrice qui suit.

On n'a jamais vu ça ! ①

Les phénomènes naturels et le risque

"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" Haroun TAZIEFF - ingénieur agronome, géologue et vulcanologue.

Un risque naturel majeur, c'est quoi ?
Le risque naturel majeur est la possibilité d'un événement (aléa) dont les effets peuvent mettre en péril un grand nombre de personnes, occasionner des dommages importants et dépasser les capacités de réaction de la société (enjeux).

L'existence d'un risque naturel majeur est liée :
- à la présence d'un **aléa**, qui est la manifestation d'un phénomène naturel ;
- et à l'existence d'**enjeux**, qui représentent l'ensemble des personnes et des biens (ayant une valeur monétaire ou non monétaire) pouvant être affectés par un phénomène.

Par exemple, l'inondation (aléa) d'une prairie en bord de rivière (absence d'enjeux ou enjeux très faibles) ne constitue pas un risque, contrairement à l'inondation d'un village.

Les conséquences d'un risque majeur sur les enjeux se mesurent en termes de **vulnérabilité**.

Un risque majeur est caractérisé par sa faible fréquence et par sa gravité.

Des catastrophes qu'on oublie ...

Au fil du temps et en l'absence d'événement majeur, la mémoire des catastrophes naturelles tend à diminuer.

Pour le Rhône par exemple, 34 % des personnes interrogées en 2013 déclarent se souvenir des inondations historiques contre 45 % en 2009. Toujours en 2013, elles étaient 66 % à déclarer connaître les crues historiques du fleuve contre 75 % en 2009 (source : enquêtes plan Rhône). L'augmentation de la mobilité géographique des ménages explique en grande partie ce phénomène.

... mais qui sont pourtant bien documentées !

Avalanches

Le 19 février 1989 à Méribel (Champs-léonais-Méribel), 200 000 m³ de neige dévalent le versant ouest du mont Blanc, entraînant 24 chômeurs et faisant 22 victimes.

Le 20 février 1970, l'avalanche la plus meurtrière en France dévaste le centre du Jura (national des cantons de Jura) au sud d'Yverdon (SUDJ). Sur les 284 occupants, 38 périssent lors de cette catastrophe.

Inondations

En octobre, début novembre 2002, la Saône connaît sa plus grande crue de mesure connue à Lagny-sur-Saône et se dirige vers le quartier de Lagny.

À Lagny, le quartier de Lagny est submergé par 2 m d'eau, environ 200 personnes sont évacuées. En Saône-et-Loire ce sont près de 400 maisons qui sont détruites et 2 000 dans le département de l'Ain.

Le 20 avril 1970, quelques mois après l'ouverture de la 1^{re} phase, le plateau d'Alby subit un important glissement de terrain entraînant 70 000 m³ de boue, de rochers et de bûches. Il dévaste le quartier de la rue de la Forêt à Paris (75). Ce glissement est l'un des plus meurtriers en France, avec 71 victimes dont 16 enfants.

Mouvements de terrain

L'effondrement du Mont Granier (Savoie) durant la nuit du 24 novembre 1286 à son sommet redonne de nombreux « crues » de boue et de pierres.

C'est l'une des plus importantes catastrophes naturelles que le monde ait connues. Un pan de montagne qui s'est effondré à une vitesse de 100 km/h a une distance de 8 km !

Aujourd'hui, environ 10 000 tonnes de boue et de pierres s'écoulent dans le lac Granier, constitué de 8,5 m de profondeur, plus de 100 mètres de diamètre, et 10 m de largeur.

Mouvement du 6 mai 2013

L'effondrement du Mont Granier en 1286, grande catastrophe naturelle, entraînant 2000 victimes.

Séismes

Le 12 mai 1862 en Provence, un séisme d'une magnitude de 6,2 sur l'échelle de Richter se produit. Environ 40 morts, 700 blessés, et détruit 3 000 constructions.

Le Petit Journal

Avec des conséquences potentielles plus importantes car l'urbanisation s'est développée dans les zones à risque (augmentation des enjeux et donc du risque).

Tempêtes

Entre le mardi 27 et le mercredi 28 février 2002, de terribles tempêtes frappent tout l'éventail de la France. Des dégâts matériels et humains sont observés dans de nombreuses régions de France. Les vents soufflent à une vitesse maximale de 100 km/h, occasionnant de nombreux décès et blessés.

Cette tempête a fait 41 morts, dont 20 sur le seul territoire de La Réunion sur 100 000.

... et qui peuvent se reproduire !

Combien coûtent ces phénomènes naturels ?

Les dégâts dus aux seules inondations, le risque naturel le plus répandu en France, coûtent en moyenne 400 millions d'euros par an (billets directs indemnisés). Si on prend en compte les dégâts indirects (pertes d'activité des entreprises notamment) ce montant s'élève entre 650 et 800 millions d'euros.

(Tableau 2)

Textes et illustrations	Analyse
<p>(<i>Encart – citation</i>)</p> <p>“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” Haroun TAZIEFF – ingénieur agronome, géologue et vulcanologue</p>	<p>Cet encadré introduit l’affiche par une citation de Haroun TAZIEFF.</p> <p>Le crédit ne fait état que de la position d’expert scientifique de ce personnage sans faire mention de son parcours professionnel et politique. Ceci justifie en partie sa citation puisqu’il répond <i>a priori</i> aux attentes techniques autour de la figure de l’expert.</p> <p>Par ailleurs, il n’y a aucune indication de date, de lieu ou du contexte dans lequel cette citation a été prononcée. Ceci lui donne donc un caractère intemporel et joue en faveur de l’objectivation de ses propos, renforcée par le présent à valeur de définition qui y est utilisé.</p> <p>Le « risque majeur » est associé à une menace dont la gravité et les dommages causés apparaissent disproportionnés par rapport aux sociétés humaines qui le subisse. Ainsi, cette définition se rapproche de celle employée pour parler d’une « catastrophe », auquel sont associées un certain nombre de présupposés (absence de préparation des sociétés). Le « risque » se retrouve ici confondu avec la survenue du phénomène physique.</p>
<p>(<i>Encadré – bulle</i>)</p> <p>Un risque naturel majeur c’est quoi ?</p> <p>Le risque naturel majeur est la possibilité d’un évènement (aléa) dont les effets peuvent mettre en péril un grand nombre de personnes, occasionner des dommages importants et dépasser les capacités de réaction de la société (enjeux)</p>	<p>Cette définition ne s’accorde pas avec celle proposée dans l’encadré précédent étant donné qu’elle confère une détermination des « risques » selon deux dimensions : l’aléa et les enjeux. La notion de « naturel » n’est pas abordée par la définition. On rejoint ici la conception <i>objectiviste</i> de la notion de « risque », conçue comme un produit entre aléas et enjeux.</p> <p>L’idée selon laquelle il convient de « dépasser les capacités de réaction de la société » permet alors de mieux cerner les attendus de l’expression « mesures de prévention et de protection » (précédente slide).</p> <p>La parenthèse « (enjeux) » arrive trop tard dans la phrase et semble faire référence à tout ce qui la précède.</p> <p>Le risque naturel majeur a donc plusieurs définitions distinctes dans le 2^{ème} panneau. Les termes aléas, enjeux et évènement ne sont pas définis à ce stade mais le seront dans un panneau ultérieur de l’exposition.</p>
<p>(<i>Introduction</i>)</p> <p>L’existence d’un risque majeur est liée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - A la présence d’un <i>aléa</i>, qui est la manifestation d’un phénomène naturel. - Et à l’existence d’<i>enjeux</i>, qui représentent l’ensemble des personnes et des biens (ayant une valeur monétaire ou non monétaire) pouvant être affectés par un phénomène. <p>Par exemple, l’inondation (aléa) d’une prairie en bord de rivière (absence d’enjeux ou enjeu très faible) ne constitue pas un risque, contrairement à l’inondation d’un village.</p> <p>Les <i>conséquences</i> d’un risque majeur sur les enjeux se mesurent en terme de <i>vulnérabilité</i>.</p>	<p>La définition proposée ici d’un « risque majeur » présente, là aussi, quelques divergences avec les précédentes propositions.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L’aléa n’intègre plus la <i>dimension probabilité</i> (comme dans l’encart précédent) mais est attribué à « phénomène naturel » qui se manifeste. - Les enjeux sont associés, pour leur part, à la protection des hommes et des biens et non de fonctions, comme peuvent l’inclure les deux définitions précédentes. Ainsi, les enjeux sont associés essentiellement à des « biens », matériels, qu’il convient de protéger. <p>En outre, cette définition se dispense de la réaction de la société que l’on retrouve dans les deux précédentes : celle-ci semble juste à même de subir le phénomène physique et non d’y répondre. Soulignons aussi l’emploi des termes « présence » et « existence » renforçant l’ontologie associée aux éléments de nature : selon cette perspective, le « risque » existe, indépendamment des conceptions et des situations locales où il est pensé. Il s’agit là d’un marqueur d’objectivation de la notion de risque.</p> <p>L’exemple proposé ensuite concerne de l’inondation, fictive, qui se manifeste de deux manières différentes ; donne d’avantage corps à la notion de « risque » qui profite, ici, d’une démonstration concrète et simple à comprendre. Toutefois, cette illustration, confond, encore une fois, l’évènement et le risque que celui-ci se produise. Par ailleurs, la définition d’enjeux dans la parenthèse varie de celle proposée quelques lignes plus haut, puisqu’elle ne désigne pas à proprement parler un bien.</p> <p>La phrase suivante introduit les notions de conséquences d’un risque majeur sur des enjeux, ainsi que celle de « vulnérabilité » sans en proposer une quelconque définition. La dernière phrase propose une caractérisation d’un risque majeur, là aussi différente de celle donnée en introduction.</p>

<p><i>Un risque majeur est caractérisé par sa faible fréquence et sa gravité.</i></p>	<p>A l'intérieur de cette introduction, les notions abordées varient d'un paragraphe à l'autre. Le but semble ici de faire passer des grandes idées et manières de considérer la prévention des risques, plutôt que de fixer une définition unique et normative.</p> <p>La présentation oscille entre deux modalités de présentation : une première sous forme d'encart définitionnel et l'autre, davantage figurative, censée exprimer de grands principes de la gestion des risques.</p>
<p><i>(Présentation de la diapositive)</i></p> <p>Des catastrophes qu'on oublie... [...] ... mais qui sont pourtant bien documentées !</p> <p>Au fil du temps et en absence d'évènement majeur, la mémoire des catastrophes naturelles tend à diminuer.</p> <p>Pour le Rhône par exemple, 34% des personnes interrogées en 2013 déclaraient se souvenir des inondations historiques contre 45 % en 2009. Toujours en 2013, elles étaient 66 % à déclarer connaître les crues, historiques du fleuve contre 75 % en 2009 (source : enquêtes plan Rhône). L'augmentation de la mobilité géographique des ménages explique en grande partie ce phénomène</p>	<p>Le paragraphe annonce l'importance de l'entretien d'une mémoire « collective » des catastrophes naturelles en l'illustrant par la diminution des personnes ayant souvenir des inondations dites historiques du Rhône. Ceci correspond à une conception située du public qui revient à considérer que, pour qu'il ait connaissance des phénomènes physiques et de leurs effets potentiels, il doit disposer de l'historique et de la connaissance des événements historiques passés.</p> <p>Ceci est d'autant plus complexe à considérer que l'expression « se souvenir » paraît employée à mauvais escient, dans la mesure où elle suggère que ce savoir à déjà été détenu par les personnes interrogées. Ainsi, c'est bien l'idée d'une mémoire collective et partagée qui est annoncée dans cette section de l'exposition. Les mutations de populations évoquées en fin d'extrait servent alors des justifications aux constats dressés pour le fleuve Rhône.</p> <p>A noter que ces résultats sont issus des enquêtes d'opinions sur le Rhône mentionnées dans l'ANNEXE XXI et dont les constats alimentent diverses initiatives d'informations, diffusant à leur tour ces constats. Elles leur donnent alors davantage de visibilité. Ainsi, réciproquement, l'utilisation des résultats de telles enquêtes d'opinions, en étant intégrés aux documents d'informations, diffuse une représentation située de la « mémoire collective des catastrophe », mettant l'accent sur ses éventuels défauts.</p> <p>Cette section ouvre alors la suite de la diapositive où seront énumérés les différents phénomènes physiques documentés pour le département de l'Ain.</p>
<p><i>(Corps du texte [illustrations])</i></p> <p>Avalanches</p> <p>Le 9 février 1999 à Montroc (Chamonix-Mont-Blanc). 300 000m³ de neige dévalent le versant de la montagne, détruisant 14 chalets et faisant 12 victimes. Le 10 février 1970, l'avalanche la plus meurtrière en France dévaste le centre de l'union nationale des centres de plein air de Val d'Isère (UCPA). Sur les 194 occupants, 39 périrent lors de cette catastrophe.</p> <p><i>[Les deux textes sont accompagnés de photographies respectivement une vue aérienne et une coupure de journal. Ce paragraphe est aussi accompagné d'un logo représentant un flocon de neige recouvert à moitié (en bas) de blanc]</i></p> <p>Inondations</p> <p>Fin octobre, début novembre 1840, la Saône connaît sa plus grande crue de mémoire d'homme suite à des pluies diluviennes et des orages à répétition. A Lyon, le quartier de Vaise est submergé par 3 m d'eau, environ 240 constructions sont détruites. En Saône-et-Loire ce sont près de 400 maisons qui sont détruites et 1000 dans le département de l'Ain !</p> <p><i>[L'illustration est une gravure de la crue de 1840 issue des archives municipales de Lyon. La gravure est intitulée « Détails Exactes sur les inondations dans le Rhône et dans l'Ain. Courage héroïque qu'on déployé les troupes et les habitants ou entre malheureuse circonstance. Déroulement de M. le commissaire des Brotteaux ». En bas, une embarcation remplie de personne sur un fleuve agité. Au-dessus, il y a un logo avec une maison devancée par des vagues.]</i></p> <p>Mouvements de terrain</p> <p>L'effondrement du Mont Granier (Savoie) durant la nuit du 24 novembre 1248 a fait plusieurs milliers de morts : entre 2000 et 5000 selon les sources !</p> <p>C'est l'une des plus importantes catastrophes naturelles que la France ait connu. Le pan de montagne qui s'est effondré a entraîné des blocs jusqu'à une distance de 8 km !</p>	

Aujourd'hui encore le Mont Granier est sujet à des effondrements plus ou moins importants, comme le 6 mai 2016 où près de 50 000 m³ se sont écroulés.

Le 16 avril 1970, quelques mois après l'avalanche de Val d'Isère, le plateau d'Assy subit un important glissement de terrain emportant 70 000 m³ de boues, de neige et de rochers. Il dévaste le sanatorium du Roc de Giz à Passy (74). *Ce glissement est l'un des plus meurtriers en France avec 71 victimes dont 56 enfants.*

[Il y a deux illustrations, la première de l'effondrement du Mont Granier en 1248 (gravure) et l'autre de celui du 6 mai 2016. Un logo représentant un éboulement surplombe le texte. Une photographie est présente pour le glissement de terrain d'Assy.]

Séismes

11 Juin 1909 en Provence : un séisme d'une magnitude de 6,2 sur l'échelle de Richter se produit, faisant 46 morts, 250 blessés et détruisant 3000 constructions

[Le texte est accompagné de trois photographies, dont une issue d'un Journal. Le tout est surmonté d'un logo avec un signal pour caractériser le séisme]

Tempêtes

Dans la nuit du 27 au 28 février 2010, la tempête Xynthia frappe tout l'ouest de la France. Des rafales de vent entre 120 et 150 km/h font de lourds dégâts et les vagues de plus de 7 m, combinées à une marée importante, détruisent des digues de protection et inondent les communes du littoral. *Cette tempête a fait 47 morts, dont 29 sur la seule commune de La-Faute-Sur-Mer (85).*

[Le texte est accompagné de deux photos aériennes de La-Faute-sur-Mer. Le tout est surmonté d'un logo avec un drapeau indiquant le vent et du même logo que pour l'inondation.]

... et qui peuvent se reproduire !

Avec des conséquences potentielles plus importantes car l'urbanisme s'est développée dans les zones à risque (augmentation des enjeux et donc du risque).

Combien coûtent ces phénomènes naturels ?

Les dégâts dus aux seules inondations, le risque naturel le plus répandu en France, coûtent en moyenne 400 millions d'euros par ans (dégâts directs indemnisés). Si on prend en compte les dégâts indirects (perte d'activité des entreprises notamment), ce montant s'élève *entre 650 et 800 millions d'euros.*

Pour chaque phénomène physique, les dégâts sont présentés en terme de perte humaines, de coût financier et illustrés par des photographies ou reproductions de tablettes afin de donner un aperçu de l'évènement mentionné.

Ceci met donc l'accent sur les « biens » matériels, puisque les conséquences sociales de telles phénomènes ne sont jamais évoqués. L'illustration qui accompagne chaque paragraphe va dans le même sens, en offrant des paysages ravagés.

Cette énumération de phénomènes physiques participe à ancrer l'exposition dans une réalité « proche », ou *a minima* plausible, puisque s'en dégage l'idée selon laquelle ce qui s'est déjà produit est susceptible d'arriver à nouveau (d'où le titre de l'exposition). Chaque phénomène est accompagné d'une petite icône qui sera repris dans la suite de l'exposition. Il s'agit d'une iconographie utilisée dans les divers documents d'information préventive, comme le DDRM, mais aussi les DICRIM.

La conclusion de la diapositive est focalisée sur les notions d'enjeux et de coût qui se retrouvent détaillées plus loin.



On n'a jamais vu ça! ②

Les inondations

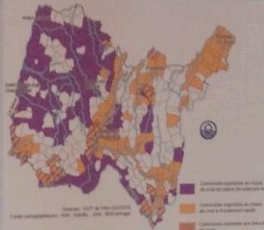


Le département de l'Ain est délimité à l'ouest, au sud et à l'est par deux grands cours d'eau : la Saône et le Rhône. Il est également séparé en deux par celui qui lui a donné son nom : la rivière d'Ain. Tous ces cours d'eau et leurs affluents sont bien sûr sujets à débordements.

Un contexte géographique varié.

Le risque inondation est particulièrement important aux abords des rivières de plaines affluents de la Saône (Selle, Reyssouze, Veyle, Chalaronne), du Rhône (Bas Séran, Furans, rivière d'Ain), et des cours d'eau du Bugey (le Lange, L'Oignin, l'Albarine).

Dans l'Ain, près de 250 communes sont concernées par l'aléa inondation, soit trois communes sur cinq - crues de plaine, lentes ou rapides, crues torrentielles et ruissellement sur versant, coulées de boue.



Novembre 1840

La Saône
Plus forte crue connue de la Saône. Plus de 2 000 maisons sont détruites dans le Val de Saône (dont plus de 1 000 dans le département de l'Ain). On dénombre plusieurs morts dans les centres-villes, 600 notamment à l'effondrement des bâtiments en bois.



Octobre 1935

La Reyssouze
Plus forte crue reconnue de cette rivière. Inondation du centre-ville de Doug-en-Bresse, coulées en banque dans les rues.



Janvier 1955

La Saône
A Saint-Laurent, l'hôpital fourchacourt est inondé, la commune est totalement inondée et le réseau pendant 2 semaines. La crue dure 40 jours. Plusieurs communes sont inondées, comme celle de Montmorot.



Février 1957

L'Ain
Plus forte crue connue de la rivière. Depuis 1950, le barrage de Voignin évacue les fortes crues, mais une crue majeure est toujours possible!



Des crues historiques... des dégâts conséquents!

RECONSTRUCTION DE NOVEMBRE 1949
L'INONDATION DE LA SAÛNE, NOVEMBRE 1949. Les inondations de novembre 1949 ont été les plus importantes de la Saône depuis 1840. Elles ont touché plus de 200 communes et causé de nombreux dégâts matériels et humains. La reconstruction a été lancée dès le début de l'hiver 1949-1950. Elle a consisté à reconstruire les bâtiments détruits, à améliorer les infrastructures et à mettre en place des mesures de prévention des inondations.



Décembre 1981, la crue dure 87 jours

1981, 1982, 1983

Le Val de Saône
Pour ces trois années, l'inondation des départements à l'époque francs ont atteint 128 millions d'euros. Plus de la moitié sont des dégâts agricoles, en mai 1983, 80% des cultures sont dévastées.

Février 1990

L'Albarine et le Rhône
L'inondation a touché le centre-ville de Saint-Blandin. C'est à Saint-Blandin que la commune de Lantier est également inondée.



Les dommages
Des victimes, des biens endommagés ou détruits, des activités économiques arrêtées, des routes coupées, une eau non potable...

Juillet 1993

La Matsone
A Frans et Jarcieu-Rivoire, on compte plus de 500 sinistrés. La crue cause la mort de 2 personnes.



Mars 2003

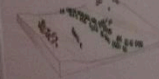
La Saône
La crue de la Saône a coûté environ 200 millions d'euros en sinistres, les zones inondées touchent 400 logements, impliquent 400 000 ha de zones d'activités.



Suis-je en zone inondable ?
Pour le savoir, vous pouvez consulter les cartes des zones inondables :
- sur le site internet de l'Eau dans l'Ain, rubrique risques majeurs : www.eau.doubs.fr
- au service urbanisme et risques de la DDT de l'Ain.



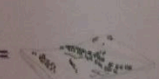
Le risque inondation : un aléa, des enjeux et une forte vulnérabilité.



Un aléa : la crue



Des enjeux : les hommes, les constructions, les équipements, les activités.



Le risque : l'inondation des biens, la mise en danger des personnes.

L'inondation est un risque des biens qu'elle affecte des biens et des personnes. Elle devient un risque majeur quand ses effets peuvent toucher un grand nombre de personnes, occasionner des dégâts importants et dépasser les capacités de réaction de la société.

Direction Départementale des Territoires de l'Ain
Service Urbanisme et Risques
10 rue de la République - 01000 BOURG-SAINT-ETIENNE
Téléphone : 03 77 70 00 00 - Fax : 03 77 70 00 01
www.dtt.ain.fr

(Tableau 3)

Textes et illustrations	Analyse
<p><i>(Encart introductif)</i></p> <p>Le département de l'Ain est délimité à l'ouest, au sud et à l'est par deux grands cours d'eau : la Saône et le Rhône. Il est également séparé en deux par celui qui lui a donné son nom : la rivière d'Ain.</p> <p>Tous ces cours d'eau et leurs affluents sont bien sûr sujets à <i>débordements</i>.</p>	<p>Ce texte situe les principaux cours d'eau qui entourent le département de l'Ain et introduit la thématique des inondations dans le département en faisant référence à leur éventuels débordement. Il s'agit de données géographiques essentiellement, permettant de délimiter le sujet de la diapositive.</p> <p>Le ton d'évidence donné à la dernière phrase (« bien sûr ») constitue en pratique une invective au lecteur afin de focaliser son attention dès le départ sur la survenue potentielle de crues.</p> <p>Le petit logo qui accompagne l'encart représente une maison sous les eaux de manière schématique. Il s'agit de l'iconographie associée aux inondations dans l'exposition et à l'intérieur de certains documents d'information <i>préventive</i> (DDRM, par exemple)</p>
<p><i>(Texte introductif)</i></p> <p>Un contexte géographique varié.</p> <p>Le risque d'inondation est particulièrement important aux abords des rivières de plaine affluents de la Saône (Seille, Reyssouze, Veyle, Chalaronne), du Rhône (Bas Séran, Furan, rivière d'Ain), et des cours d'eau du Bugey (Le Lang, L'Oignin, L'Albarine).</p>	<p>L'appellation « risque d'inondation » est définie dans la partie inférieure du schéma.</p> <p>Dans cet extrait, la localisation des cours d'eau susceptibles d'être sujets à des inondations est précisée. La tournure suggère une confusion entre le risque d'inondation et la survenue de celle-ci. Le qualificatif « important » semble d'ailleurs valider cette hypothèse.</p> <p>Le titre ne semble pas adapté au texte qui ne montre pas la variété des contextes géographiques, mais plutôt l'existence de nombreux cours d'eau susceptibles d'être concernés par des crues.</p>
<p><i>(Bulle haut de page)</i></p> <p>Dans l'Ain, près de 250 communes sont concernées par l'aléa d'inondation, soit trois communes sur cinq : crues de plaine, lentes ou rapides, crues torrentielles et ruissellement sur versant, coulées de boues.</p> <p>[La bulle est accompagnée d'une carte du département de l'Ain répertoriant les communes exposées aux différents types de crue (plaine, écoulement rapide, deux type de crue). Source : DDT Ain (10/2015).]</p>	<p>La bulle donne une indication du nombre de communes concernées. Cette donnée, purement qualitative a vocation à insister sur le caractère majoritaire des communes concernées par ce phénomène physique dans le département de l'Ain.</p> <p>Les différents types de crue qui y sont répertoriées sont énumérés ensuite.</p> <p>La cartographie illustre le texte en indiquant les types d'inondation qui concerne chaque commune du département. Ce type de cartographies est probablement issu du DDRM, qui contient plusieurs autres cartographies présentant un suivi de la mise en œuvre des plans de prévention des risques, par exemple.</p>
<p><i>(Bulle au milieu à gauche)</i></p> <p>Les dommages.</p> <p>Des victimes, des biens endommagés ou détruits, des activités économiques arrêtées, des routes coupées, une eau non potable...</p>	<p>Il s'agit d'une énumération des éventuels dommages que peut causer une inondation. La liste ne semble pas indiquer de hiérarchie particulières entre les entrées. A noter, que toutes les entrées présentées sur la précédente diapositive ne se retrouvent pas ici (notamment en termes de formations, etc.). Les points de suspensions qui clôturent cette bulle prolongent implicitement la liste.</p>
<p><i>(Bulle en bas à droite)</i></p> <p>L'inondation est un risque dès lors qu'elle affecte des biens et des personnes. Elle devient un</p>	<p>Le risque d'inondation est décrit comme la matérialisation de l'inondation, à laquelle est ôtée toute forme de potentialité. Le phénomène est confondu avec le risque : « l'inondation est un risque dès lors qu'elle peut affecter des biens et des personnes ».</p>

<p><i>risque majeur</i> quand ses effets peuvent toucher un grand nombre de personnes, occasionner des dégâts importants et dépasser les capacités de réaction de la société.</p>	<p>Concernant la seconde phrase, la qualification de « majeur » fait référence à la gravité de l'inondation et à l'absence de capacité de réponse. En cela, elle se rapproche de la définition présentée dans la diapositive précédente. Cette caractérisation implique qu'il peut exister des « inondations » moins importantes, voire anecdotiques. Un flou entoure à ce stade la définition d'un risque d'inondation et ce qui conduit à le caractériser de « majeur ».</p>
<p>(Légende de frise) Des crues historiques... des dégâts conséquents !</p>	<p>Phrase d'introduction de la frise chronologique indiquant les principales inondations dans le département de l'Ain. Cette diapositive annonce une information centrée autour des dégâts que causent les inondations. La perspective aléa-centrée correspond à l'approche naturaliste usuellement développée dans l'ensemble des documents d'information préventive.</p>
<p>(Texte de frise)</p> <p>Novembre 1840</p> <p>La Saône : Plus forte crue connue de la Saône. Plus de 2000 maisons sont détruites dans le Val de Saône dont plus de 1000 dans le département de l'Ain. On dénombre plusieurs morts dans les centres-villes, dus notamment à l'effondrement des bâtiments en pisé.</p> <p><i>[L'illustration est la même que sur le panneau précédent dans la section Inondation. Cependant, cette fois, elle est accompagnée d'un témoignage :</i></p> <p><i>« Notes de Monsieur Guyoux, Curé de Montmerle,</i></p> <p><i>Le 2 novembre quelques corps de bâtiments commencèrent à tomber et le 3, à chaque instant, un bruit semblable à celui d'une grosse vague qui vient se briser contre un rocher, se faisait entendre, on regardait et l'on n'apercevait plus qu'un tourbillon de poussière qui ne tardait pas à s'affaisser dans les eaux. C'était une maison qui venait de s'écrouler. C'est ainsi qu'en 48 heures, disparurent les maisons et tous les bâtiments de la rue de la Foire et de la rue de Lurcy, de la petite place et tous les quais. En général, on n'avait pas déménagé sur la garantie que donnaient les anciens, assurant que jamais la Saône n'avait dépassé les limites qu'ils indiquaient et cette fois, elle les dépassa de plus de 2 m. Aux premiers écroulements, une exclamation de douleur se faisait entendre ; après quinze à vingt chutes ou écroulements, la scène changea. Ce fut chez un grand nombre une espèce de rire fou, de ricanement que je ne saurais définir mais qui m'effraya. Six personnes perdirent l'usage de la raison. Deux sont mortes dans cet état, les quatre autres qui ont vécu encore quelques temps ont toujours conservé une impression d'égarement. »]</i></p> <p>Octobre 1935</p> <p>La Reyssouze : Plus forte crue recensée de cette rivière. Inondation du centre-ville de Bourg-en-Bresse, circulation en barque dans les rues</p> <p>Janvier 1955</p> <p>La Saône : A Saint-Laurent, l'hôpital Bouchacourt est évacué, la commune est totalement inondée et le restera 2 semaines. La crue dure 40 jours. Plusieurs centre-ville sont inondés, comme celui de Montmerle</p> <p><i>[Des photos accompagnent le texte et localisent la commune sur une carte du département de l'Ain]</i></p> <p>Février 1957</p> <p>L'Ain : Plus forte crue connue de la rivière. Depuis 1969, le barrage de Vouglans écrête les petites crues, mais une crue majeure est toujours possible</p> <p>1981, 1982, 1983</p> <p>Le Val de Saône :</p> <p>Pour ces trois crues, l'estimation des dommages à l'époque s'élève à 840 millions de francs, soit environ 128 millions d'euros. Près de la moitié sont des dégâts agricoles : en mai 1983, 90 % des cultures sont détruites</p> <p><i>[Des photographies accompagnent le texte et localisent les communes sur une carte de l'Ain]</i></p> <p>Février 1990</p> <p>L'Albarine et le Rhône : L'Albarine envahit le centre-ville de Saint-Rambert. Côté Rhône, la commune de Lavours est également inondée.</p> <p>Juillet 1993</p>	

Le Marmont : A Frans et Jassans-Riottier, on compte plus de 500 sinistrés. La crue cause la mort de 2 personnes
Mars 2001

La Saône : La crue de la Saône a coûté environ 280 millions d'euros en touchant les zones urbanisées (environ 40 000 logements impactés) et 800 ha de zones d'activités

Avril 2005 :

Le Reyssouze : Petite crue, mais sur la commune de Bourg-en-Bresse, inondation de caves, garages, locaux techniques et évacuation d'une maison de retraite

[Chacun de ces textes est accompagné de photos et d'une carte du département de l'Ain localisant les crues]

La frise chronologique illustre les principaux événements et crues ayant touché le département de l'Ain depuis 1840. Il s'agit d'une section très illustrée, composée de plusieurs photographies et illustrations graphiques des dégâts dus aux inondations. L'ensemble de cette section se focalise, à ce titre, sur les sinistres et les victimes des inondations, ainsi que sur les coûts relatifs à la reconstruction.

La volonté du rédacteur est double : fournir une chronologie des principaux événements et ainsi, alimenter la mémoire collective des inondations ; et sensibiliser le lecteur aux effets potentiellement dévastateurs d'une inondation.

A noter que cette chronologie sert davantage à montrer les inondations qu'à expliquer les tenants et aboutissants de la gestion des risques. Il s'agit d'un travers commun des démarches d'informations qui recherchent la plupart du temps à lister les événements, afin qu'ils soient mieux connus par les destinataires.

<p><i>(Texte)</i></p> <p>La direction départementale des territoires (DDT) pilote des études pour délimiter l'ampleur et l'étendue de ce risque. Fin 2016, ces études concernaient plus de 200 communes, dont 117 font l'objet d'un plan de prévention des risques (PPR) inondation prescrit ou approuvé. D'autres acteurs réalisent des études pour connaître le risque : les communes, les syndicats de rivières, les promoteurs, etc.</p>	<p>Information générale sur la conduite de la politique de prévention dans le département de l'Ain. L'importance de la démarche PPRI en ressort, puisqu'elle sert d'indicateur à l'avancée de la démarche.</p>
--	--

<p><i>(Schéma)</i></p> <p>Le risque d'inondation : un aléa, des enjeux et une forte vulnérabilité.</p> <p>Un aléa : la crue + Des enjeux : les hommes, les constructions, les équipements, les activités = Le risque : l'inondation des biens, la mise en danger des personnes</p> <p><i>[Cette partie du tableau prend la forme d'un schéma présentant les différents termes de l'addition sous la forme d'un espace traversé par un cours d'eau. Crue + habitations = maisons inondées]</i></p>	<p>Dans ce schéma en pied de page figure une présentation de la notion de « risque » fondée sur une conception <i>objectiviste</i> qui en fait une composition entre des aléas et des enjeux.</p> <p>La représentation fournie rejoint celle communément donnée à la notion dans les guides méthodologiques et sur les sites Internet relatifs à la prévention des risques.</p> <p>Cette représentation <i>naturaliste</i> des risques d'inondation fait toutefois intervenir la notion de « vulnérabilité » qui reste à ce stade non déterminée. Elle est probablement entendue au sens biophysique du terme.</p> <p>Ce schéma se constitue autour d'une analogie similaire à celle que nous avons pu mettre en évidence dans la deuxième partie de cette thèse : la situation à risque (villages inondés) est la somme entre une situation où un aléa est susceptible de se manifester (inondation) et des installations et aménagements constitués en enjeux.</p>
---	--

ANNEXE XXVI – DES MISSIONS QUI CIRCULENT DE SERVICES COMMUNAUX EN SERVICES COMMUNAUX

Le cas détaillé dans cette annexe concerne une commune de la Métropole de Lyon. Nous nous intéressons en particulier au pôle « citoyenneté ». Celui-ci couvre un nombre important de missions, relatives aussi bien aux affaires publiques, qu'à la délivrance de documents officiels, ou au traitement des arrêtés de police du maire. Parmi ses assignations figurent notamment l'information préventive et l'organisation du plan communal de sauvegarde dont le suivi est assuré directement par le responsable du pôle.

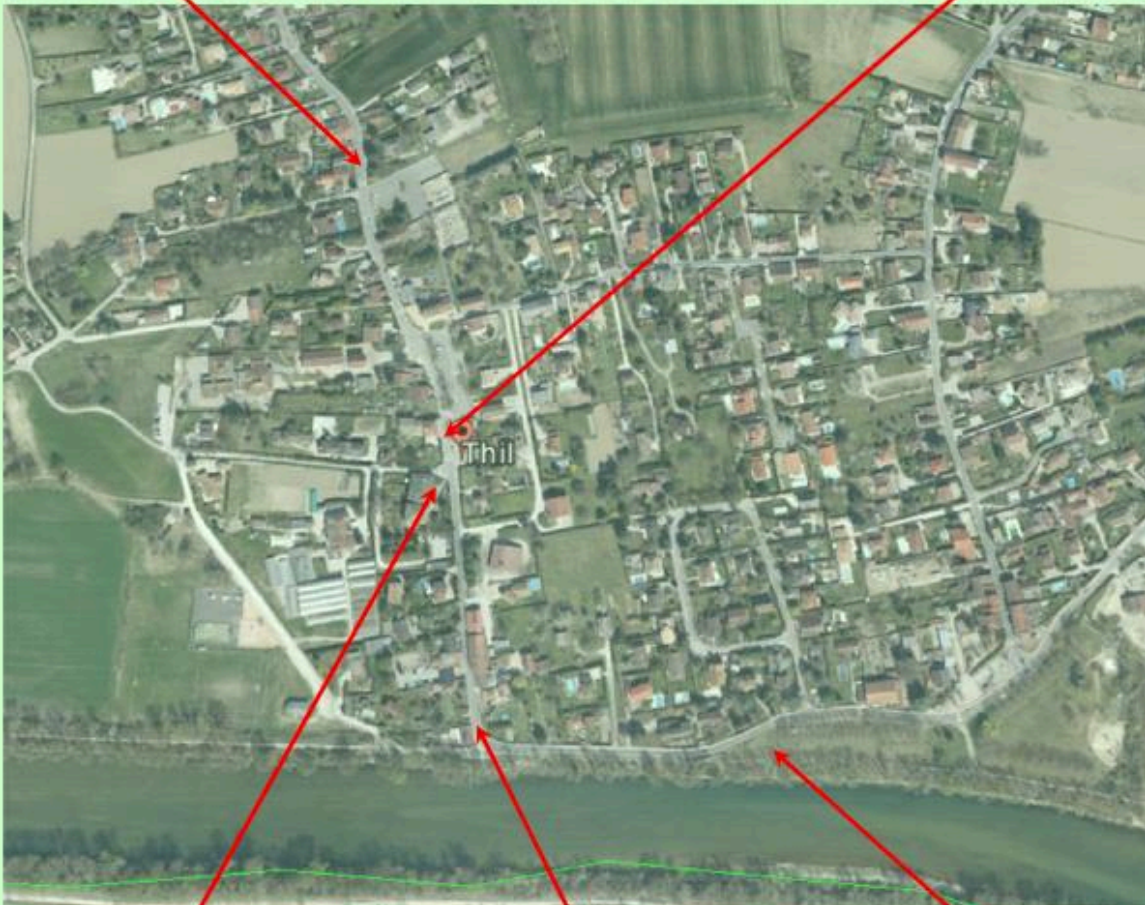
Depuis plusieurs années, celui-ci travaille autour de la thématique du « développement durable », qu'il promeut au sein des services municipaux. Suite à l'élaboration du PPRI collectif du Rhône-Amont, il a participé à la mise en place du PCS sur sa commune, dont la production a été sous-traitée en interne à un stagiaire. Ainsi, prévoit-il d'œuvrer, lui-même, à la mise à jour du plan communal de sauvegarde pour l'année 2018 et envisage de réfléchir à l'actualisation du DICRIM, en supplément de ses autres missions. Les documents d'information préventive remontent alors à quelques années et l'agent souhaite tenir les délais imposés par la réglementation.

Néanmoins, ces missions lui échoient suite à la fusion de services techniques municipaux, combinés au départ à la retraite de la personne chargée du suivi des dossiers. Il explique cette décision par le fait qu'il a lui-même participé à la précédente campagne de révision du plan communal de sauvegarde, bien qu'il concède ne pas détenir tous les documents nécessaires à l'actualisation du PCS. Les déménagements de services, le roulement des effectifs ou encore la démission de la précédente élue au « cadre de vie », ont chacun participé, à leur manière, à la perte progressive de dossiers et de certains éléments que l'agent aurait aimé intégrer aux DICRIM et PCS. Ainsi, procède-t-il à tâtons, en conservant d'éventuelles imprécisions, voire des vides à l'intérieur des documents. En mentionnant un plan de prévention des risques technologiques prescrit sur sa commune, mais apparemment abandonné, il se remémore avoir reçu un courrier de la part du préfet, sans pour autant en avoir la certitude. Il explique que « *comme les risques n'étaient pas tels qu'ils avaient été envisagé au départ, la procédure a été stoppée. Ça c'est ce dont je me souviens, mais j'aurais voulu qu'on me donne des éléments écrits par rapport à ça* ».

La circulation des missions d'information préventive et d'élaboration du PCS au sein de la municipalité participe en pratique à leur maintien et joue en faveur de l'actualisation périodique de leur contenu, même si celui-ci est sujet à quelques lacunes. Au gré des réarrangements politiques, elles restent toutefois primordiales, même si elles s'effectuent en parallèles d'autres tâches administratives.

INONDATION

Photos des inondations du Rhône de mai 1983 et de février 1990

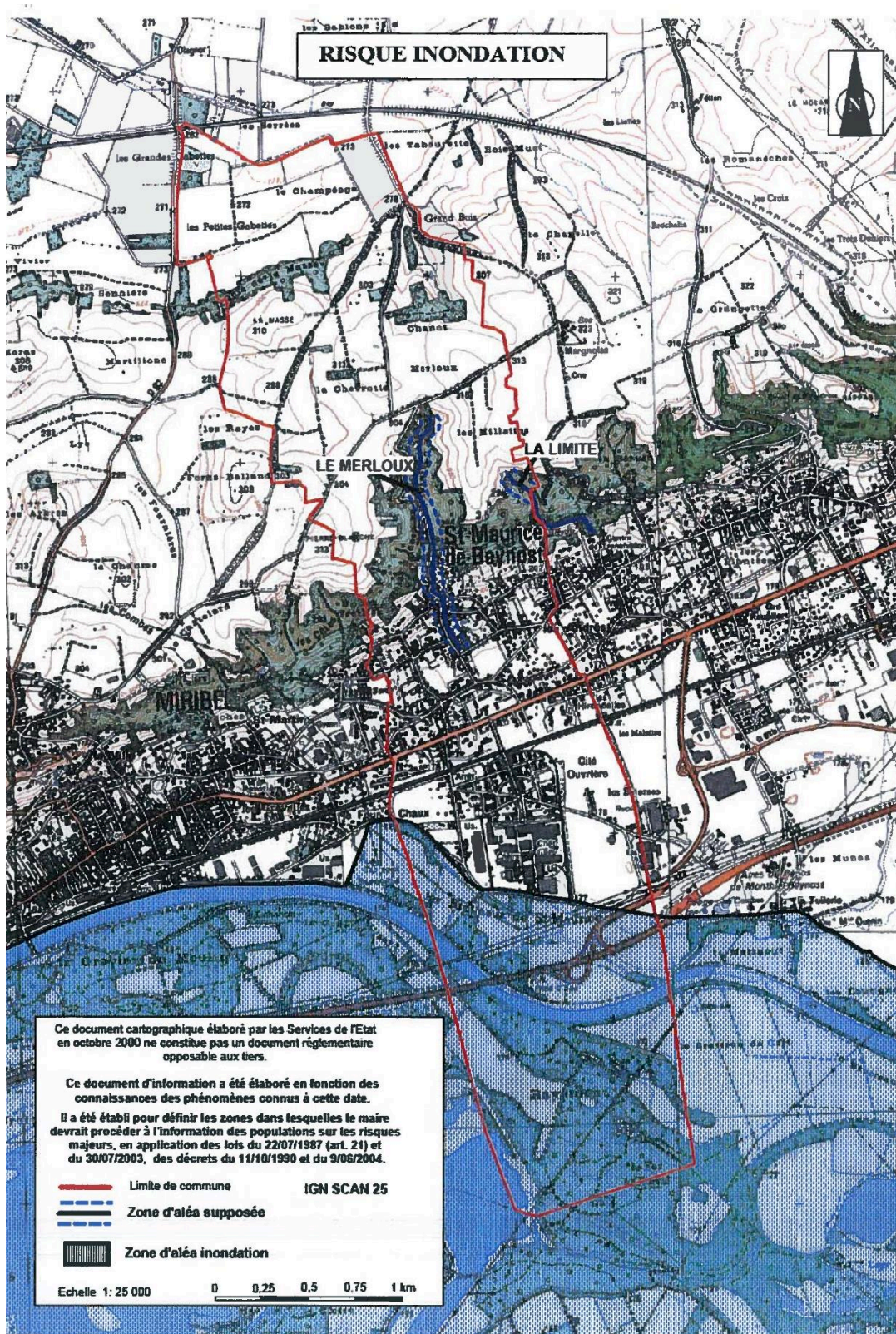


L'équipe municipale de Thil tient à remercier **Monsieur Roger GIRMA** de lui avoir fourni et permis d'utiliser ses photos ci-présentes.

Montage photo réalisé par l'équipe municipale de Thil et intégré au DICRIM. Les photographies montrent la commune de Thil inondée en 1983 et 1990. Source : DICRIM de Thil

ANNEXE XXVIII – EXTRAITS DES SECTIONS « INONDATION » DU DICRIM DES COMMUNES DE SAINT-MAURICE-DE-BEYNOST, MEYZIEU, RILLIEUX-LA-PAPE, NIEVROZ, THIL ET LYON

- Cas A - Commune Saint-Maurice-de-Beynost (4 pages)



LES INONDATIONS

Elles peuvent se traduire par :

- √ des inondations de plaine : débordements de cours d'eau, remontée de nappes phréatiques, stagnation des eaux pluviales,
- √ des crues torrentielles,
- √ un ruissellement en secteur urbain.

L'ampleur de l'inondation est fonction de :

- √ l'intensité et la durée des précipitations,
- √ la surface et la pente du bassin versant,
- √ la couverture végétale et la capacité d'absorption du sol,
- √ la présence d'obstacles à la circulation des eaux,

Elle peut être aggravée, à la sortie de l'hiver, par la fonte des neiges.

Les risques d'inondations dans la commune

Le risque d'inondations pour la commune est dû aux **crues de plaine de type rapide** occasionnées par le **débordement du Rhône**.

Par ses caractéristiques (relief, hydrographie, climatologie) le bassin du Rhône est sans doute le plus exposé des bassins fluviaux français au risque inondation. De plus, sur l'ensemble de son cours, il peut connaître des crues rapides. En outre, ses affluents à régime cévenol ou alpin peuvent avoir des crues importantes et dévastatrices en quelques heures.

Le bassin du Rhône comprend trois grands types de crues :

- les crues méditerranéennes extensives : générées par des pluies qui se répartissent d'une façon assez uniforme dans toute la partie du bassin rhodanien en aval de Valence. Elles intéressent donc tous les affluents du Rhône inférieur.
- les crues cévenoles : qui proviennent presque uniquement des affluents issus du rebord oriental du Massif Central (Ardèche, Gard, ...).
- les crues océaniques : provoquées par des perturbations océaniques affectant le bassin versant du Rhône en amont de Lyon (haut Rhône) ainsi que l'Ain et le bassin de la Saône.

Les crues générales du Rhône proviennent de la combinaison de ces différents types de crues. Elles peuvent être de très grande ampleur et se traduire par de véritables catastrophes.

Les crues historiques dans notre département sont les suivantes :

- Crues océaniques : janvier 1899, janvier 1910, février 1928, novembre 1944, février 1990.
- Crues générales : novembre 1840, mai 1856, novembre 1886, novembre 1896, novembre 1993, janvier 1994.

Il est à noter que la commune est aussi concernée par des risques d'inondation de **crues torrentielles urbaines** occasionnée par **les ruisseaux provenant de la Côtière**, comme **le Merloux et la Limite** qui s'écoulent au travers des lotissements et maisons de la commune. Ils entraînent souvent des boues et des matériaux, provoquant des embâcles et créant ainsi des dommages importants aux différentes propriétés et infrastructures ainsi que des gênes au niveau de la circulation.

La cartographie ci-jointe (p5) reprend les informations de deux types de documents :

- le Plan des Surfaces Submersibles (PSS) : approuvé le 16 août 1972, il permet d'identifier les zones inondées par la crue de novembre 1944 ;
- un Plan de Prévention des Risques « Inondations, Crues Torrentielles, Mouvements de Terrain » (PPR), approuvé le 28 novembre 2006 et qui délimite les zones inondables de la commune.

Le PSS a été complété par une étude hydraulique du secteur de Miribel-Jonage et par une étude d'un seuil au PK 14.5. Ces études ont été réalisées par la Compagnie Nationale du Rhône et diffusées en mars 1999.

Les consignes de sécurité

- ✓ Informez-vous en Mairie sur le risque et sa localisation.
- ✓ Mettez hors d'atteinte des inondations vos papiers importants, vos objets de valeur, les matières polluantes et toxiques, les produits flottants...

Avant

A l'annonce de la montée des eaux :

- ✓ Coupez vos compteurs électriques et de gaz.
- ✓ Surélevez les meubles du rez-de-chaussée.
- ✓ Fermez et bouchez les portes, fenêtres, soupiraux, aérations...pour ralentir l'arrivée des eaux et limiter les dégâts.
- ✓ Montez à l'étage avec : eau potable, vivres, papiers d'identité, radio à piles, lampe de poche, piles de rechange, vêtements chauds et vos médicaments.
- ✓ Conduisez les animaux d'élevage sur les hauteurs.
- ✓ Si vous avez un téléphone portable, veillez à ce qu'il soit toujours en charge.

Pendant

- ✓ Ne téléphonez plus, libérez les lignes pour les secours.
- ✓ N'allez pas chercher vos enfants à l'école ou au collège. Ils sont mis à l'abri par le personnel de l'établissement scolaire.
- ✓ Ne pas chercher à rejoindre les membres de votre famille, ils sont eux aussi protégés.
- ✓ Ecoutez la radio pour vous informer et connaître les consignes à suivre.
- ✓ Dans le cas d'un orage violent, mettez à l'abri ce qui pourrait être emporté par le ruissellement.

A l'annonce de l'ordre d'évacuation :

- ✓ Ne paniquez pas et quittez votre domicile muni d'un sac contenant vos papiers d'identité, des vêtements chauds, vos médicaments et de l'argent.
- ✓ Empruntez les itinéraires d'évacuation qui seront indiqués.
- ✓ Si vous n'êtes pas en danger, aidez vos voisins et en priorité, les personnes âgées ou handicapées et les familles ayant de jeunes enfants.
- ✓ Si vous ne voulez pas évacuer, informez-en la Mairie.

Après

- ✓ Ne rétablissez l'électricité et le gaz qu'après contrôle des installations (installations sèches) et assurez-vous en Mairie que l'eau du robinet est potable.
- ✓ Aérez, désinfectez et chauffez dès que possible.
- ✓ Faites l'inventaire de vos dommages éventuels et préparez vos dossiers d'assurance, informez la Mairie des dégâts subis.

Ne traversez une zone inondée ni à pied, ni en voiture.



Fermez les portes,
les aérations



Coupez l'électricité
et le gaz



Montez immédiatement
à pied dans les étages



Ecoutez la radio



N'allez pas chercher
vos enfants à l'école



Ne téléphonez pas

FICHE 2

Le risque inondation

L'inondation est une submersion d'une zone habituellement hors d'eau. Cette submersion peut-être due à l'eau qui sort de son lit, ou en lien avec les constructions de l'homme dans l'espace alluvial.



LES
BONS
RÉFLEXES



PENDANT

- ✓ Réfugiez-vous **sur un point haut**
- ✓ Mettez **hors d'eau** vos biens, papiers et produits dangereux
- ✓ **Coupez l'électricité et le gaz**
- ✓ **Fermez les portes** et soupiraux
- ✓ **Ne vous engagez pas** sur une route inondée
- ✓ Ne prenez **pas l'ascenseur**



APRÈS

- ✓ **Informez les autorités** de tout danger
- ✓ **Aidez** les personnes sinistrées
- ✓ **Aérez** et désinfectez les locaux
- ✓ **Chauffez** dès que possible



Le risque sur la commune

Meyzieu est exposée à 3 types d'inondations :

- ▶ le débordement du Rhône en cas de crue (au Nord, au-dessus du plan d'eau du Grand Large)
- ▶ la saturation des nappes et réseaux d'assainissement en cas de fortes pluies
- ▶ le ruissellement lié à l'imperméabilisation et à la pente des sols ainsi qu'à la mauvaise infiltration des eaux, notamment et parfois :
 - Rue Rambion
 - Chemin de Meyzieu
 - Rue du Château d'eau

Mesures prises

- ▶ Surveillance des crues du Rhône
- ▶ Plan de Prévention des Risques Naturels Inondation (PPRNI)
- ▶ Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat

En savoir



- www.prim.net
- www.vigicrues.gouv.fr
- www.france.meteofrance.com/vigilance.accueil
- France inter 99.8 – 101.1
- France info 103.4 – 105.4

- Cas C : Commune de Rillieux-la-Pape



INONDATION RUPTURE DE BARRAGE

L'inondation

Une submersion rapide ou lente d'une zone habituellement hors d'eau. Le risque d'inondation est la conséquence de deux composantes : l'eau qui peut sortir de son lit habituel d'écoulement et l'homme qui s'installe dans la zone inondable. Elle peut aussi être consécutive à la rupture d'un barrage parfois bien en amont.

LES RISQUES A RILLIEUX-LA-PAPE

Des pluies abondantes et brutales peuvent provoquer des crues du ruisseau du Ravin (Nord-Est). Dans les zones inondables, le phénomène, aggravé par les ruissellements urbains, peut devenir rapidement catastrophique.

La rupture de barrage, en particulier celui de Vouglans, provoquerait une soudaine montée des eaux du Rhône. Ce dernier pourrait voir son niveau grimper à près de 10 mètres en 8 heures. Toute la partie Sud de la commune serait touchée.

LES MESURES PRISES PAR LES ACTEURS PUBLICS

- ◆ Travaux sur le lit du ruisseau du Ravin
- ◆ Etablissement d'une cartographie du ruissellement pluvial sur les bassins versants.
- ◆ Mise en place de plans particuliers de mise en sécurité des élèves (PPMS)
- ◆ Information de la population.

CE QU'IL FAUT SAVOIR

Avant

- ◆ Prévoir une petite réserve d'eau potable
- ◆ Rassembler papiers, argent, médicaments, vêtements de pluie en vue d'une éventuelle évacuation

Pendant

- ◆ Fermer portes, fenêtres, aération
- ◆ Couper le gaz et l'électricité
- ◆ Monter dans les étages (ne pas prendre l'ascenseur)
- ◆ Ne pas aller chercher les enfants à l'école (les enseignants s'occupent d'eux)
- ◆ Ecouter la radio et attendre les consignes des autorités

Après

- ◆ Ventiler les pièces
- ◆ Contrôler les circuits électriques avant de rétablir l'électricité
- ◆ Chauffer dès que possible

LES GESTES QUI SAUVENT



Fermer portes,
fenêtres, aération



Couper le gaz
et l'électricité



Monter
dans les étages

INONDATION



Qu'est ce que c'est ?

Une inondation est une submersion plus ou moins rapide d'une zone, avec des hauteurs d'eau variables. Elle est due au débordement de cours d'eau, suite à une augmentation de son débit, provoquée par des pluies importantes et/ou la fonte de stocks neigeux.

L'inondation peut se traduire par :

- un débordement direct de cours d'eau, une remontée de la nappe phréatique, une stagnation d'eaux pluviales : il s'agit alors d'inondation de plaine ;
- une crue torrentielle, souvent de courte durée mais dévastatrice par la vitesse du courant chargé de matériaux emportés ;
- un ruissellement en secteur urbain ou sur les côtières.

L'ampleur de l'inondation est fonction de :

- l'intensité et la durée des précipitations ;
- la surface et la pente du bassin versant ;
- la couverture végétale, la capacité d'absorption du sol ;
- la présence d'obstacles à la circulation des eaux.

Le cas de NIÉVROZ

La Commune de Niévroz est confrontée au risque d'inondation provenant d'une montée des eaux du Rhône pour lequel un Plan des Surfaces Submersibles a été établi.

De plus, la rivière la Sereine, située dans la plaine et bordée de culture, provoque souvent des inondations le long de ses berges. Il en va de même pour le Cottey, ruisseau de l'Ain qui se jette dans le canal de Miribel à Niévroz.



Un secteur de Niévroz inondé



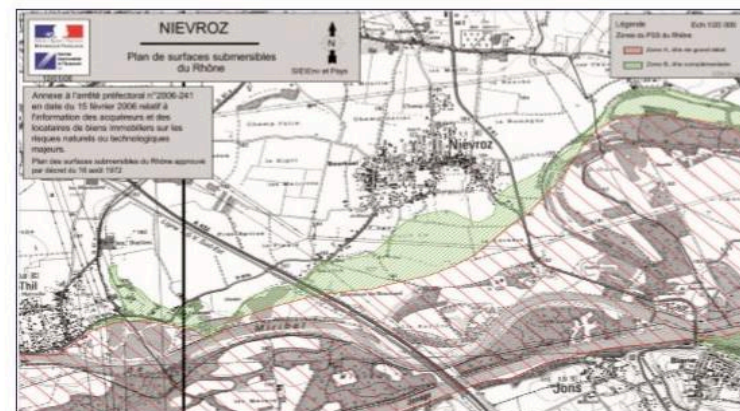
Impasse d'Alsace (vers pont de Jona)



Impasse d'Alsace (vers pont de Jona)



Impasse d'Alsace (vers pont de Jona)



Quelles sont les mesures de prévention ?

En cas de crue imminente, le service d'alerte des crues avertit le Préfet qui informe le Maire. La municipalité met alors en place l'information à la population et ordonne le cas échéant l'évacuation des zones à risques.

Vous pouvez vous tenir informé par le site www.vigicrues.gov.fr

LES BONS RÉFLEXES !



Gagnez rapidement un point en hauteur.



Fermez portes et fenêtres afin de limiter les dégâts occasionnés par l'eau.



Coupez l'électricité et le gaz.



N'approchez pas des zones inondées. Respectez la signalisation en place et n'engagez pas votre véhicule sur des voies inondées.

INONDATION



DEFINITION

L'inondation est une **submersion**, rapide ou lente, d'une zone habituellement hors d'eau.

CARACTERISTIQUES

La commune est susceptible d'être concernée par :

- Des **montées** lentes des **eaux** par **débordement** du fleuve le **Rhône**, complètement canalisé depuis 1857 (Canal de Miribel).
- Des **montées** lentes des **eaux** par **remontée de la nappe** phréatique du **Rhône**.
- Des formations rapides de **crues torrentielles** consécutives à des averses violentes au niveau de la rivière la **Sereine**, affluent du Rhône.
- Des **coulées de boue** qui peuvent accompagner les crues.

HISTORIQUE

Dans l'histoire de la commune, plusieurs événements liés à des crues du Rhône ont provoqué d'importants dégâts, notamment en **1856, 1928, 1944, 1957, 1981, 1982, mai 1983, février 1990 et juin 1993**.

Des événements liés à des crues de la Sereine ont également engendré d'importants dégâts, comme en **octobre 1993**, où la ZAC Actinove fut gravement inondée.

La commune a ainsi fait l'objet de plusieurs **arrêtés** de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

PREVENTION / PROTECTION

Au niveau de la commune, les mesures préventives et/ou correctives correspondent notamment :

- A la réalisation d'un **Atlas des Zones Inondables de la Sereine et du Cotey**, diffusé en décembre 2003.
- A la réalisation d'un **Plan de Surfaces Submersibles** « Inondation par une crue à débordement lent de cours d'eau », concernant le Rhône, approuvé en août 1972
- A la réalisation d'un **Plan de Prévention des Risques naturels** « Inondation », approuvé en mai 2013.
- A la réalisation d'un **Plan grands Fleuves (Plan Rhône)**, validé en mars 2006.
- A la réalisation d'un **Schéma de Cohérence Territoriale (BUCOPA)**, approuvé en novembre 2002, actuellement en cours de révision.
- A la réalisation du **Plan Local d'Urbanisme**, validé en 2015.
- A la réalisation d'un **Dossier Départemental sur les Risques Majeurs** et d'un **Porté-A-Connaissance** en découlant, notifié en juin 2010.
- A l'**information** des **acquéreurs** ou des **locataires**.
- A la réalisation d'un **Plan Particulier de Mise en Sécurité**, actualisé annuellement depuis 2010.
- A la mise en place d'une **vigilance météorologique** diffusée par les médias et la Préfecture.
- A la mise en place d'une **surveillance des crues** assurée par la Préfecture.
- A la mise en place d'un **système informatisé d'alerte à la population** (alerte par mail, téléphone, SMS).
- A la réalisation de **travaux** d'entretien, de protection et de correction assurés par le Syndicat Mixte pour l'Aménagement du Grand Parc Miribel Jonage (zone d'expansion des crues).

4

SECTEURS CONCERNES

Au niveau du territoire communal, les secteurs urbanisés susceptibles d'être concernés par des inondations correspondent notamment :

- A une partie du **bourg**, à l'école et à la **zone de loisirs** (stade), en cas d'implication par la crue de référence du Rhône.
- A la **totalité des zones urbanisées** de la commune, en cas d'implication par la crue exceptionnelle du Rhône.
- A la **zone d'activités Actinove**, en cas d'implication par une crue de la Sereine.

Des photos prises lors des inondations du Rhône de mai 1983 et de février 1990 se trouvent en page 15 de ce document afin de visualiser les conséquences de tels événements.

LES CONSIGNES DE SECURITE

AVANT

- **S'informer des risques, des modes d'alerte et des consignes en mairie, en particulier s'inscrire afin de bénéficier de l'alerte informatisé (mail, téléphone, SMS).**
- **Se tenir informé de la météo et des prévisions de crue (Radio France, TV et internet).**
- >>> PLUS SPECIFIQUEMENT :**
- **Mettre hors d'eau les objets de valeur, les produits dangereux ou polluants, etc...**
- **Identifier le disjoncteur électrique et le robinet d'arrêt du gaz.**
- **Aménager les entrées possibles d'eau : portes, soupiraux, événements, etc...**
- **Amarrer les cuves, etc...**
- **Repérer les stationnements hors zone inondable.**
- **Prévoir les équipements minimum : radio à piles, réserve d'eau potable et de produits alimentaires, papiers personnels, médicaments urgents, vêtements, etc...**

PENDANT

- **Suivre l'évolution de la météo et de la prévision des crues.**
- **S'informer de la montée des eaux par radio ou auprès de la mairie.**
- **Se réfugier en un point haut préalablement repéré : étage, colline, etc...**
- **Ecouter la radio pour connaître les consignes à suivre.**
- >>> PLUS SPECIFIQUEMENT :**
- **Ne pas tenter de rejoindre ses proches ou d'aller chercher ses enfants à l'école.**
- **Eviter de téléphoner afin de libérer les lignes pour les secours.**
- **N'évacuer que sous l'ordre des autorités ou forcé par la crue.**
- **Ne pas s'engager sur une route inondée (à pied ou en voiture).**
- **Ne pas encombrer les voies d'accès ou de secours.**

APRES

- **Respecter les consignes.**
- **Informers les autorités de tout danger.**
- **Aider les personnes (voisins) sinistrées ou à besoins spécifiques.**
- >>> PLUS SPECIFIQUEMENT :**
- **Aérer.**
- **Désinfecter à l'eau de javel.**
- **Chauffer dès que possible.**
- **Ne rétablir le courant électrique que si l'installation est sèche.**

5

LES
BONS
REFLEXES





INONDATION

Votre 1^{er} réflexe

- surélever les meubles et objets électriques
- mettre à l'abri les denrées périssables si elles se trouvent en sous-sol

N'oubliez pas de...



- couper le gaz et l'électricité



- rester chez soi et fermer portes, fenêtres, soupiraux et ouvertures



- monter à pied dans les étages



- gagner les hauteurs rapidement



N'évacuer que si les autorités en ont donné l'ordre

Recommandations

En cas de montée des eaux sur les berges du Rhône et de la Saône :

- éviter de stationner votre véhicule sur les parkings des quais de Saône, il pourrait être mis à la fourrière
- éviter de circuler à pied ou en vélo sur les berges

8



Après, pensez à...

- aérer et désinfecter les pièces
- chauffer dès que possible
- ne rétablir l'électricité que sur une installation sèche
- faire l'inventaire des dommages et préparer les dossiers d'assurance

Le saviez-vous !

Les crues marquantes à Lyon :

- 1955 : crue de la Saône (6,50 m au pont de la Feuillée)
- mars 2011 : crue de la Saône (5,55 m au pont de la Feuillée)



QUE FAIT LA VILLE?

En cas d'alerte inondation déclenchée par la procédure de "vigilance alerte aux crues" mise en place par l'État, la Ville suit l'évolution des niveaux des fleuves et met en œuvre, si nécessaire, les mesures prévues dans le Plan Communal de Sauvegarde. Lors des périodes de crue, une information est relayée sur l'ensemble des outils de communication de la Ville.

9

PLAN DETAILLE ET TABLE DES ILLUSTRATIONS

Plan détaillé

Introduction générale.....	9
-----------------------------------	----------

Partie I – Penser la notion de risque dans le domaine de l’aménagement .. 19

Préambule - une étymologie qui ne fait pas consensus	19
---	-----------

Chapitre 1 – Situer la recherche	27
---	-----------

1) Situer la recherche dans son espace de réalisation.....	28
---	-----------

A) Le nord-est de l’agglomération lyonnaise.....	28
--	----

B) ... un espace périurbain à enjeux... ..	30
--	----

C) ... soumis à différentes formes de « risques ».	33
--	----

2) Terrain de « je »	37
-----------------------------------	-----------

A) Situer la recherche dans un parcours académique	37
--	----

B) L’ingénieur ingénu	39
-----------------------------	----

C) Le nord-est de l’agglomération lyonnaise comme construit de recherche.....	42
---	----

3) Une posture de recherche peu commune	44
--	-----------

A) La notion de risque comme objet de recherche.....	44
--	----

B) L’approche constructiviste pour saisir la production des risques.	46
---	----

C) Pourquoi déconstruire une notion ?.....	49
--	----

Les régimes d’objectivation : des outils pour suivre les modalités d’objectivation de ce qui fait risque	51
---	-----------

Chapitre 2 – La cartographie, l’aménagement et l’information : le triptyque de la prévention des risques.....	55
--	-----------

1) Mise en loi et scientification en faveur de la généralisation d’une notion.....	55
---	-----------

A) La pérennisation des installations industrielles en ville.....	56
---	----

B) Les villes à l’abri des inondations via l’aménagement fluvial	57
--	----

C) Une scientification au service du développement économique.....	60
--	----

D) L’essor de la notion de risque depuis les années 1950	62
--	----

E) « Risques majeurs », le succès d’une expression... ..	64
--	----

F) ... volontairement polysémique.....	66
--	----

2) De nouveaux outils pour identifier ce qui fait risque	68
---	-----------

A) La loi BARNIER : l’instauration du plan de prévention des risques	68
--	----

B) La loi BACHELOT : responsabilisation, information et démocratisation	72
---	----

C) La loi de modernisation de la sécurité civile : information et gestion de crise	75
--	----

D) Des méthodologies transposées d’un domaine à l’autre	76
---	----

3) Au-delà de la prévention des inondations	80
A) La prévention des risques comme levier de développement ?	80
B) Une harmonisation du risque d'inondation via la doctrine Plan Rhône.....	82
C) Faire autre chose que de l'aménagement	84
D) Une portée stratégique pour les territoires à risques importants d'inondation	88
Un construit réglementaire en constante évolution.....	90
Point d'étape – Les trois régimes d'objectivation de <i>ce qui fait risque</i>	93

Partie II : L'expert et son expertise, ensemble pour l'objectivation des aléas – Le régime d'objectivation scientifico-technique de *ce qui fait risque*

Préambule : l'expertise comme objet d'étude

Chapitre 3 – Les traductions de l'expert enrôleur

1) Raconter la trajectoire des phénomènes physiques

- A) Les configurations des situations d'expertises à plusieurs niveaux d'incertitude 108
- B) Cas n°1 – L'expertise réglementaire et étatique des aléas d'inondation du Rhône
- C) Cas n°2 – La contre-expertise : l'expertise pour (in)valider une expertise.....
- D) Cas n°3 – Transparence hydraulique pour une opacité publique.....
- E) Cas n°4 – Le Bucopa V.S. la DDT de l'Ain : le bras de fer de l'expertise
- F) Une histoire orientée et problématisée des phénomènes physiques

2) L'expert légitimé : six traits pour l'enrôlement

- A) Le mandat intronise l'expert
- B) La technicité de l'expert comme gage de l'intéressement
- C) Quand la réputation d'un spécialiste le précède : l'Expert de la situation ?
- D) Tendre vers un idéal de l'expertise

Etudier le contenu des traductions

Chapitre 4 – L'objectivation d'une composition technique

1) L'aléa sous toutes ses coutures : à propos de la notion d'aléa

- A) Un terme double, pour qualifier un évènement et la probabilité qu'il adienne ..
- B) L'aléa est une représentation physico-mathématique d'un évènement.....
- C) Des modalités de définition variées... ..
- D) ... qui permettent la projection des aléas sur un plan

2) De l'observation aux hypothèses

- A) Premier contact avec le terrain.....
- B) Reconstituer un puzzle pour interpréter le phénomène physique

3) Des données pour un rendu	163
A) Des jeux de données pour extrapoler une inondation	163
B) Les données ne sont pas données : vérifications et mécanismes de légitimation .	165
C) Transformer des observations en données via l'instrumentation	167
D) Quand l'empirisme prime – concrétiser les hypothèses par l'expérimentation	169
4) La simplification qui se cache derrière la modélisation.....	171
A) Multiples choix de modélisation pour un phénomène unique	172
B) Une compréhension itérative du phénomène physique.....	174
C) Une simplification objectivante	175
5) Objectiver l'aléa par la cartographie	176
A) Les niveaux d'intensité : une ultime simplification des aléas.....	177
B) Des modalités de représentation des aléas diversifiés mais limitées	179
C) Un outil simplificateur qui camoufle plusieurs degrés d'incertitude	184
Objectiver l'incertitude, objectiver les aléas.....	185
Conclusion : le régime d'objectivation scientifico-technique des risques	188

Partie III – Les arrangements (autour) de *ce qui fait risque* – Le régime d'objectivation opérationnel..... 193

Préambule : Les arrangements au cœur des échanges 196

Chapitre 5 – *L'initialisation* : configurer l'espace des discussions..... 207

1) L'exemple de Thil : des arrangements pour un PPRI	208
A) Une procédure inédite pour les participants.....	208
B) Des ambitions variables pour une finalité partagée	210
C) La négociation opportune d'un certificat d'urbanisme	212
D) Une concertation riche en requêtes mais limitée à son strict minimum ?.....	214
E) La stabilisation d'un document apparemment équivoque	216
2) L'amorce de la procédure – fixer le cadre des discussions.....	218
A) Un objectif initial modelable.....	219
B) Des services de l'Etat dotés de capitaux techniques et variés.....	220
C) Les maîtres des négociations et les rôles qu'ils attribuent	223
D) Un périmètre d'étude similaire aux cartes des aléas	226
E) Une qualification empirique de l'occupation des sols.....	228
3) « Enjeu » et « vulnérabilité » - deux notions directrices.....	230
A) « L'enjeu », une catégorie d'action fourre-tout ?.....	231
B) Les trois acceptions de la notion de vulnérabilité	234

C) Un cadre définitionnel objectivé par les gestionnaires.....	237
4) Premier contact et initialisation des échanges	239
A) Un acteur étatique prépondérant	240
B) L'objectivation de construits dont les modalités de production échappent	241
C) Vers la phase de mobilisation des acteurs	243
Chapitre 6 – La phase de mobilisation : faire valoir ses conceptions de ce qui fait risque	245
1) Quand les maires produisent un avis sur les documents cartographiques... .	246
A) Des profils d'élus disparates aux capitaux techniques non garantis	246
B) L'épreuve de conformité : s'assurer que les demandes correspondent au cadre des discussions	250
2) Trouver des solutions techniques : le technicien à la rescousse des élus.....	252
A) Une compréhension locale des documents d'urbanisme	253
B) De la gestion courante aux discussions arbitrales	254
C) Le cas du centre commercial de Beynost : étendre un site en zone inondable ?...	255
D) D'épreuves en épreuves : faire valoir ses enjeux au cours des négociations	259
3) L'acteur-expert : un fort capital technique malgré une position fragile ?	261
A) La notion de risque vue au travers du prisme de l'expertise.....	261
B) Une pluralité d'acteurs-experts pour de nombreuses formes d'expertise	263
C) Bilan intermédiaire : une première mobilisation sous le signe de la technicité ...	264
4) Un public privé des échanges ? Trouver des synergies avec les autres acteurs	266
A) Un public bien plus disparate qu'il n'y paraît.....	267
B) Des riverains aux mille visages	268
C) Les acteurs économiques : une présence thématique	271
5) La seconde phase de mobilisation : information, consultation et enquête publique.....	273
A) Une réunion d'information qui n'implique pas le public ?.....	274
B) Droit d'entrée et épreuve de conformité	275
C) Le commissaire-enquêteur : « l'expert » des procédures d'information.....	277
D) Le « niveau de vulnérabilité » pour valider les requêtes remontées par le public	279
E) Bilan de la seconde phase de mobilisation	282
Chapitre 7 – La phase de stabilisation : des arrangements à trois niveaux.....	285
1) L'acte final des discussions : vers un arrangement à propos de ce qui fait risque	285
2) Se disposer autour de ce qui fait risque : les arrangements liés aux capitaux	291

A) Quatre blocs d'acteurs-négociants aux stratégies différentes	292
B) Pour appréhender les jeux d'acteurs – la mobilisation dans un sens ou dans l'autre	294
3) Le PPRN : un instrument normé pour objectiver <i>ce qui fait risque</i>	297
A) La progressive instauration des supports cartographiques.....	297
B) Anatomie d'un plan de prévention des risques	299
C) Un outil standardisé de la prévention des risques	303
D) L'application d'une norme et ses limites	305
4) L'objectivation par la cartographie	307
A) La cartographie pour représenter ce qui fait risque.....	307
B) Les arrangements des données cartographiques.....	309
C) Une objectivation pour l'opérationnalité.....	315
Conclusion : Objectiver <i>ce qui fait risque</i> par des procédures d'aménagement.....	318

Partie IV – Informer pour mieux gérer ? Le régime d'objectivation communicationnel du risque **323**

Préambule : la culture du risque, une expression opérationnelle aux sens pluriels..... **324**

Chapitre 8 : Objectiver *ce qui fait risque* via l'information préventive *régalienn*e **335**

1) Le premier jalon de la diffusion de <i>ce qui fait risque</i>	335
2) Une voie d'information <i>régalienn</i> e <i>continue</i> pour un risque consensuel.....	338
A) Les nombreux outils de l'information préventive <i>régalienn</i> e	338
B) Le consensus préalable à l'information.....	340
C) Des présupposés qui cadrent l'information <i>régalienn</i> e	342
3) Une voie d'information <i>régalienn</i> e <i>directive</i> et <i>aléa-centrée</i>	345
A) Une présentation objectivante	345
B) Des préconçus qui alimentent la façon de penser l'information	348
C) L'aléa au centre de la communication.....	352
D) Une modalité d'information <i>directive</i> et <i>descendante</i>	356
4) Une information <i>complémentaire</i> destinée à tout le monde ?.....	360
A) Pour une (ré)interprétation de la prévention des risques.	360
B) ... essentiellement <i>naturaliste</i> et <i>aléa-centrée</i>	363
C) ... car s'appuyant, elle aussi, sur une démarche objectivante	367
<i>L'information préventive <i>régalienn</i>e dans tous ses états</i>	<i>369</i>

Chapitre 9 : Une information préventive communale de seconde main ? Adaptations locales pour une bonne gestion des risques..... **373**

1) L'inégal traitement des missions de gestion du risque par les municipalités .	373
--	-----

Catégorie n°1 : une information préventive négligée et non prioritaire.....	374
Catégorie n°2 : des missions prioritaires qui circulent de service en service	377
Catégorie n°3 : une information adaptée aux représentations locales.....	379
Catégorie n°4 : un contexte urbain dense forçant à l'exhaustivité.....	382
Bilan : des territorialités différentes pour une information communale variable	385
2) Diffuser et objectiver <i>ce qui fait risque</i> via le DICRIM	386
A) Entre reprises et (ré)interprétations de « la culture du risque »	387
B) Anatomie d'un document d'information aux mille facettes.....	390
C) La réutilisation de l'information régaliennne en faveur de l'objectivation de son contenu	392
D) Des documents performatifs qui figent les risques identifiés	396
3) Un exercice de composition complexe pour prévoir la gestion de crise	399
A) Des services en marge et aux ressources limitées.....	399
B) La double vocation du PCS	400
C) Un « bricolage » inspiré des évènements antérieurs	402
D) Un dossier confidentiel dont la diffusion est restreinte.....	406
Conclusion : la diffusion d'un risque consensuel moteur du régime d'objectivation communicationnel de <i>ce qui fait risque</i>	410
Conclusion générale : restituer la recherche	415
1) De la thèse à la synthèse : le triptyque phénomènes-acteurs-territorialités.....	415
2) Déconstructions et perspectives.....	423
Index bibliographique et sources.....	436
Annexes de thèse.....	474
Plan détaillé.....	558
Table des illustrations	564
Index des acronymes	567
Résumé de thèse.....	570

Table des illustrations

TABLE DES FIGURES

<i>Figure 1 – Vue aérienne de la CCMP indiquant les logiques d’urbanisation.....</i>	<i>32</i>
<i>Figure 2 – Procédure type d’élaboration d’un plan de prévention des risques naturels.</i>	<i>108</i>
<i>Figure 3 – Chaîne de traduction du fleuve Rhône en carte d’aléas (cas n°1).....</i>	<i>113</i>
<i>Figure 4 – Chaîne de traduction classique d’un cours d’eau en carte d’aléas (cas témoin)</i>	<i>113</i>
<i>Figure 5 – Chaîne de traduction des fissures observées en carte des aléas (cas n°3)</i>	<i>119</i>
<i>Figure 6 – Chaîne de traduction de la ligne ferroviaire (cas n°4).....</i>	<i>127</i>
<i>Figure 7 – Chaîne de traduction de la rivière d’Ain lors des études préliminaires à l’évaluation des aléas (cas n°4).....</i>	<i>133</i>
<i>Figure 8 – Captures et montage présentant la carte des aléas de la commune de Thil (01120).</i>	<i>180</i>
<i>Figure 9 – Captures et montage présentant la carte des aléas de la commune de Niévroz (01120).</i>	<i>181</i>
<i>Figure 10 – Captures et montage présentant la carte des aléas de la commune de La Boisse (01120).</i>	<i>182</i>
<i>Figure 11 – Repère présentant les modalités de traitement des différentes situations de gestion du risque adapté de Geneviève DECROP (1997).....</i>	<i>202</i>
<i>Figure 12 – Elaboration du plan de prévention des risques d’inondation de Thil : analyse des négociations vis-à-vis des sujets abordés et des discussions conduites.</i>	<i>218</i>
<i>Figure 13 – L’amorce, première étape de l’initialisation.....</i>	<i>225</i>
<i>Figure 14 – Captures et montage présentant la carte des enjeux de la commune de Thil (01120).</i>	<i>227</i>
<i>Figure 15 – Captures et montage présentant la carte des enjeux de la commune de La Boisse (01120).</i>	<i>227</i>
<i>Figure 16 – La phase d’initialisation : l’ouverture des négociations autour de ce qui fait risque.....</i>	<i>244</i>
<i>Figure 17 – Demandes usuellement réalisées par les acteurs élus lors de la première étape de mobilisation.</i>	<i>260</i>
<i>Figure 18 – L’ouverture de la mobilisation : requêtes, épreuves et premiers accords</i>	<i>265</i>
<i>Figure 19 – Les épreuves de la seconde phase de mobilisation.</i>	<i>281</i>
<i>Figure 20 – La seconde phase de mobilisation : enquête publique et finalisation des documents.....</i>	<i>283</i>
<i>Figure 21 – Approbation du PPRN par le préfet et stabilisation des documents.....</i>	<i>289</i>
<i>Figure 22 – La boucle des discussions autour de ce qui fait risque.</i>	<i>290</i>

<i>Figure 23 – Matrice d’analyse des arrangements d’acteurs autour de ce qui fait risque.....</i>	<i>292</i>
<i>Figure 24 – Matrice analytique des arrangements des acteurs-négociants ce qui fait risque.....</i>	<i>296</i>
<i>Figure 25 – Montage réalisé dans le cadre de cette illustration à partir de la carte des aléas de Thil.....</i>	<i>300</i>
<i>Figure 26 – Montage réalisé dans le cadre de cette illustration à partir de la carte des enjeux de Thil.....</i>	<i>301</i>
<i>Figure 27 – Montage réalisé dans le cadre de cette illustration à partir du plan de zonage de Thil.....</i>	<i>302</i>
<i>Figure 28– Captures et montage présentant le plan de zonage de la commune de Niévroz. Les prescriptions relatives au zonage sont détaillées dans le règlement du PPR.....</i>	<i>313</i>
<i>Figure 29 – Captures et montage présentant le plan de zonage de la commune de La Boisse. Les prescriptions relatives au zonage sont détaillées dans le règlement du PPR.....</i>	<i>314</i>
<i>Figure 30 – Les deux canaux principaux de diffusion de l’information préventive.....</i>	<i>325</i>
<i>Figure 31 – L’information régaliennne continue : la mise à disposition de documents au « grand public » pour œuvrer à une définition consensuelle.....</i>	<i>344</i>
<i>Figure 32 – Extrait du questionnaire distribué par les agents de la DDT de l’Ain lors de chaque réunions publique d’informations concernant les PPRN.....</i>	<i>349</i>
<i>Figure 33 – Carte de suivi des PPRN et PPRT réalisés dans le département de l’Ain (source : DDT 01).....</i>	<i>355</i>
<i>Figure 34 – L’information régaliennne proactive, vecteur d’une appropriation forcée de ce qui fait risque censée conduire à leur réutilisation.....</i>	<i>358</i>
<i>Figure 35 – L’information préventive régaliennne pensée par les services de l’Etat à destination de l’ensemble des parties prenantes.....</i>	<i>370</i>
<i>Figure 36 – Page de garde du DICRIM de la ville de Lyon (2014).....</i>	<i>382</i>
<i>Figure 37 – L’information préventive communale dans le processus d’information préventive.....</i>	<i>398</i>
<i>Figure 38 – Schéma de la gestion de crue du Rhône en février 1990 sur la commune de Thil.....</i>	<i>404</i>
<i>Figure 39 – Schéma de la gestion de crue du Rhône en janvier 2018 sur la commune de Thil.....</i>	<i>405</i>
<i>Figure 40 – Schéma de diffusion de l’information préventive relative aux risques majeurs.....</i>	<i>409</i>

TABLE DES CARTES

<i>Carte 1– Situation administrative du nord-est de l’agglomération lyonnaise (2019).....</i>	<i>29</i>
<i>Carte 2– Le nord-est de l’agglomération lyonnaise, un espace à enjeux, soumis à différentes formes de risque.....</i>	<i>36</i>

TABLE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1– Définition de notions caractérisant la notion de risque dans le domaine d'action de la prévention du risque naturel et de la prévention du risque technologique</i>	<i>77</i>
<i>Tableau 2 – Répartition des cas d'étude</i>	<i>109</i>
<i>Tableau 3 – Analyse dimensionnelle de trois « aléas naturels »</i>	<i>157</i>
<i>Tableau 4 – Tableau de correspondance pour la définition de l'intensité d'un aléa d'inondation (source DDT 01) et issu du guide méthodologique PPRI (1999).....</i>	<i>178</i>
<i>Tableau 5 – Tableau utilisé dans la définition du zonage réglementaire en cas d'inondation par les crues du Rhône dans le département de l'Ain.</i>	<i>310</i>
<i>Tableau 6 – Extrait du « tableau des risques par communes ». Le tableau ne comprend que les communes de l'Ain présentes sur notre terrain d'étude.</i>	<i>354</i>
<i>Tableau 7 – Quatre manières de procéder aux missions d'information préventive communale et de gestion préventive de crise au sein des communes du nord-est de l'agglomération lyonnaise.....</i>	<i>385</i>

TABLE DES PHOTOGRAPHIES

<i>Photographie 1 – Débordement sur le village de Thil –23 janvier 2018.....</i>	<i>34</i>
<i>Photographie 2 – Exposition itinérante « On n'a jamais vu ça » installée à Thoissey (01140)</i>	<i>359</i>
<i>Photographie 3 – Panneau introductif de l'exposition « On n'a jamais vu ça ! ».</i>	<i>364</i>

Index des acronymes

ACRONYMES	CORRESPONDANCE
3CM	Communauté de commune de la Côtière à Montluel
A3CFAL	Association des citoyens de la Côtière contre le CFAL
ARRA ²	Association Rivière Rhône-Alpes Auvergne
AuRA	Auvergne-Rhône-Alpes (convention)
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BUCOPA	Bugey Côtière et Plaine de l'Ain (territoire de SCOT)
CCMP	Communauté de commune de Miribel et du Plateau
CEREMA	Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CFAL	Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise
CLIC	Comité local d'information et de concertation
CNR	Compagnie nationale du Rhône
CSS	Comité de suivi de site
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et des forêts
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDRM	Document départemental sur les risques majeurs
DDT	Direction départementale des territoires
DGPR	Direction générale des risques majeurs
DICRIM	Document d'information communal pour les risques majeurs
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EGR	Etude globale sur les crues du Rhône
ENTE	Ecole nationale des techniciens de l'Equipement
ENTPE	Ecole nationale des travaux publics de l'Etat
EPAGE	Etablissement public d'aménagement et de gestion des eaux
EPCI	Etablissement de public de coopération intercommunale
EPRI	Evaluation préliminaire des risques d'inondation
EPTB	Etablissement public territorial de bassin
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
FRACTURE	Fédération régionale des associations contre le train en zone urbaine et pour le respect de l'environnement
GEMA	Gestion des milieux aquatiques
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondation
GIS	Groupe d'intérêt scientifique
IAL	Information acquéreur-locataire
ICPE	Installation classées pour la protection de l'environnement
ITPE	Ingénieur des travaux publics de l'Etat
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MTE	Ministère de la Transition écologique
PAPI	Programme d'action de prévention des inondations
PCS	Plan communal de sauvegarde
PER	Plan d'exposition aux risques
PGRI	Plan de gestion des risques d'inondation
PHEC	Plus haute eaux connues

PI	Prévention des inondations
PLU(i)	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
POA	Personnes et organismes associés
POS	Plan d'occupation des sols
PPI	Plan particulier d'intervention
PPO	Point de passage obligé
PPR	Plan de prévention des risques
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PSS	Plan des surfaces submersibles
PZI	Plan des zones inondables
RAC	Responsable des actions communales
RDI	Référent départemental inondation
RFF	Réseaux ferrés de France
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RTM	Restauration des terrains en montagne
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIG	Système d'information géoréférencées
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SPAR	Service planification aménagement risques
SPC	Service de prévention des crues
SPPPI	Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles
SPUR	Service prospective urbanisme risques
SYMALIM	Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion de l'île de Miribel-Jonage
TRI	Territoire à risques important d'inondation
ZA	Zones d'activités
ZEC	Zone d'expansion des crues
ZI	Zones industrielles

L'INONDATION COMME RISQUE : SAVOIRS EXPERTS, NEGOCIATIONS, ARRANGEMENTS

ENQUETES SUR CE QUI FAIT RISQUE DANS LE NORD-EST DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE

Résumé de thèse

Cette thèse analyse les modalités de fabrication et de mise en œuvre de la prévention des risques majeurs dans le domaine de l'aménagement. Elle montre que ce qui fait risque n'est jamais donné *a priori*, mais résulte d'un processus itératif de caractérisation auquel prend part une pluralité d'acteurs. Ainsi, comment les jeux d'acteurs et les confrontations qui s'exercent sur un espace donné renseignent-ils sur l'identification et la définition d'un risque ? A partir d'enquêtes sur la gestion des risques dans le nord-est de l'agglomération lyonnaise, la thèse expose les stratégies de contrôle et de justification employées par des acteurs dominants afin d'asseoir une manière de déterminer et de s'accorder sur un tel construit opérationnel. A cette fin, nous montrons l'existence de trois voies de discussion et d'échange – configurées autour de l'évaluation des aléas, de la production de cartographies opérationnelles et de l'information préventive – et au sein desquelles s'élabore et se stabilise progressivement le contenu associé à un « risque ».

Mots-clés : inondation, risque, risque majeur, gestion des risques, expertise, négociation, information préventive, agglomération lyonnaise, Ain

FLOOD AS A RISK : EXPERT KNOWLEDGE, NEGOCIATIONS, ARRANGEMENTS

INVESTIGATION ON RISK MANAGEMENT IN THE NORTH-EASTERN AGGLOMERATION OF LYON

Abstract

This thesis deals with the production and execution methods of risk prevention in France. It highlights that identification of risks is never given, but is the product of an iterative characterisation and multi-actor process. How do the interaction and relations between stakeholder in a given area provide information about what is risk ? Based on investigations in the North-Eastern agglomeration of Lyon, this study explains which control and justification strategies are used in order to establish a way of determining and agreeing on such an operational construct. Therefore we emphasise the existence of three negotiation frameworks – configured around hazard assessment, operational map production and preventive information – where a “risk” is progressively developed and stabilized.

Key-words : flood, risk, risk management, expertise, negotiation, preventive information, Lyon, Rhone river, Ain departement