
Les acteurs de la négociation du risque inondation

Geneviève Decrop

Avant de chercher à identifier les acteurs de la négociation qui doit conduire à la prise en charge du risque d'inondation, une première question se pose : qu'est-ce qu'il y a à négocier ? Alors immédiatement, surgissent les difficultés : l'objet de la négociation apparaît extrêmement plastique, d'une plasticité telle qu'il est difficilement saisissable à l'analyse.

La différence avec d'autres risques naturels s'impose à l'évidence : le risque de mouvements de terrain, ou le risque avalanche, par exemple, présentent, un peu par « nature », une sorte d'unité de temps et de lieu, à partir de laquelle on voit bien mieux se dessiner un système d'acteurs, au sens que la sociologie des organisations donne à ce terme. A leur propos, l'image théâtrale d'une scène de la négociation, d'une « scène du risque » a quelque pertinence, alors qu'à propos de l'inondation, l'analyse en terme de système d'acteurs est beaucoup moins aisée.

Il n'est pas inutile, alors, de broser dans un premier temps, à gros traits, la problématique qui sous-tend le traitement du risque inondation - et derrière l'idée de traitement, il faut entendre aussi bien le traitement scientifique, technique, social, économique et politique.

Ensuite, je proposerai une typologie des acteurs concernés. Ce n'est qu'une proposition et, à ce titre, elle est parfaitement discutable. L'intérêt ici n'est pas de se livrer au petit jeu de la classification, mais de faire apparaître des problématiques particulières, qui se croisent plus ou moins harmonieusement. En arrière champ de ces problématiques propres à chacun des acteurs, il y a l'idée directrice d'une mobilisation autour de l'objet-inondation, dont la

nature et le degré peuvent varier considérablement d'un acteur à l'autre, voire tendre à l'inexistence, et c'est cela qui fait la problématique du risque : un ensemble contrasté d'implications, de mobilisations différentes, voire contraires et des non-implications ou des « non concernements ».

Comment qualifier l'espace du risque-inondation ?

C'est une banalité de dire que le risque (qu'il soit naturel ou technologique) est un objet complexe. Le problème en général est de caractériser et de qualifier cette complexité. En ce qui concerne le risque inondation, on peut qualifier cette complexité en parlant d'une hétérogénéité constitutive, qu'on peut décrire sous trois aspects.

■ *L'eau, une ressource hétérogène*

Le premier aspect, et l'élément fondamental de la problématique sans doute, tient au fait que l'eau est d'abord et avant tout une ressource. Elle n'est pas une valeur économique parmi d'autres ; plus qu'une simple matière première, elle est une des ressources de base qui donne de la valeur à une multitude d'autres « objets », pas tous évaluables économiquement, qui vont, par exemple de la « valeur » d'un paysage, incalculable au sens littéral, à la valeur d'un kilowatt hydro-électrique dont le coût est rigoureusement déterminable. La conséquence de ce fait, c'est que la menace qu'elle représente subit une extrême concurrence, dans laquelle elle a du mal à faire le poids. Pas seulement, parce qu'elle représente un enjeu un peu isolé face à tous les autres enjeux qui ont comme commun dénominateur la valeur, la positivité de

Geneviève Decrop
Futur antérieur
Études et recherches
Chemin du Lavoir
69690 Bessenay

l'eau - mais aussi parce que déjà entre ces enjeux, pas tous commensurables en valeurs économiques, la négociation est difficile, et ne cesse de se recomposer au fil de l'histoire, sur la longue durée, en fonction des évolutions structurelles de la société - comme, par exemple, l'inversion des priorités, au 20^e siècle, entre l'enjeu de la navigabilité et celui des besoins en eau de l'industrie.

Dans cette histoire, la lutte contre les inondations ne se manifeste que sous la forme d'irruptions épisodiques, à la suite de séries catastrophiques, comme celles des années 1840/1850, ou très récemment les années 1980/90. On peut alors se demander s'il peut y avoir une politique de prévention des inondations, sous forme d'une action publique cohérente en elle-même, ou si la lutte contre les méfaits de l'eau n'est pas condamnée à être éternellement la « cinquième roue du carrosse »... La dernière loi sur l'eau, du 3 janvier 1992, manifeste une volonté du législateur d'aller dans la première direction en dressant un cadre général pour une politique de l'eau qui prenne en compte aussi bien ses usages que ses effets perturbateurs ou destructeurs. L'avenir dira si, dans ce cadre, a pu s'élaborer une politique de gestion intégrée de l'eau.

■ Les territoires, facteurs d'hétérogénéité

Le deuxième facteur d'hétérogénéité, c'est le territoire ou plutôt les territoires concernés, car ils sont pluriels.

A une géographie physique et humaine très éclatée et hétérogène, puisque l'espace concerné par un même phénomène physique recouvre aussi bien des zones rurales que des zones urbaines, des paysages de plaine et de montagne - à cette géographie, se superpose un découpage administratif très émiétté, avec des zones de chevauchement : communes, syndicats de communes, communautés urbaines, départements, régions etc. Les acteurs potentiels en sont d'autant multipliés, mais surtout le corollaire de cette situation, ce sont des chevauchements de compétences d'un côté, et de l'autre, à l'inverse, des « trous », des vides dans l'intervention. Les Pouvoirs publics se sont efforcés de remédier à cette situation, pour les bassins les plus importants, notamment au travers de l'institution de grands organismes publics d'aménagement, comme l'EPALA pour la Loire, l'Institution Interdépartementale des Barrages-Réservoirs du Bassin de la Seine (rebaptisée Les Grands Lacs de Seine), ou la Compagnie Nationale

du Rhône (qui a un statut de société anonyme d'intérêt général). Cependant, en matière de lutte contre les inondations, de tels outils ont un intérêt limité¹.

En premier lieu, parce que la lutte contre les inondations n'est pas leur objet principal, même si cette préoccupation peut aussi faire partie de leurs missions (c'est le cas pour les Grands Lacs de Seine, mais cela ne l'est pas du tout pour la CNR). Ces institutions ayant pour fonction essentiellement la gestion de la ressource en eau, elles vont réfléchir dans une certaine mesure, les inégalités de poids entre communes d'un même bassin, les rapports de force et les conflits d'intérêts entre les différents usagers de l'eau. Et ensuite, encore plus depuis les lois de décentralisation, parce que l'échelon légitime pour l'aménagement du territoire et la prise en compte des risques est la commune. Il est peut-être encore trop tôt pour dire si les tout nouveaux outils que sont les SDAGE, les SAGE, et les communautés locales de l'eau, tels que les définit la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, seront aptes à surmonter cet éclatement des compétences politiques et administratives.

■ Le risque hydrologique : multiforme

Le troisième facteur d'hétérogénéité tient aux formes extrêmement différentes que peut prendre le risque hydrologique.

Mis à part le fait qu'ils mobilisent tous le même élément, il y a peu de traits communs entre une crue torrentielle, une inondation de plaine ou un ruissellement pluvial urbain. En dehors des questions que cette variabilité pose aux chercheurs, elle a des répercussions sur le plan du traitement social du risque².

En premier lieu, il n'y a pas de doctrine technico-administrative unique en matière d'inondations, en particulier du fait des difficultés à élaborer une méthodologie pertinente des scénarios de référence. Dans ces travaux, le groupe RESPOM du Conseil Général des Ponts et Chaussées, soulignait le fait que mis à part pour les inondations de plaine dites « tranquilles » pour lesquelles la référence à la crue centennale tend à s'imposer depuis la circulaire du 24 janvier 1994, on ne dispose pas pour les crues torrentielles ou la submersion des barrages de phénomènes de référence sur lesquels appuyer le travail de modélisation. Le résultat en est des pratiques extrêmement diverses dans le terri-

1. Je renvoie, pour une analyse plus détaillée de l'action de ces institutions, aux travaux de l'Instance d'Évaluation de la Politique Publique des Risques Naturels, rapport d'étape, Commissariat Général du Plan, mars 1995, et au rapport de la Commission d'enquête sur les causes d'inondation et les moyens d'y remédier, Thierry Mariani (rapporteur), Assemblée Nationale, rapport 1641, J.O. du 4/11/94.

2. Le rapport « Respom » du Conseil Général des Ponts et Chaussées, fait le point sur cette question, notamment dans l'opuscule : Inondations tranquilles et torrentielles, présidé par M. Jacques Coupy, Ministère de l'Équipement et Ministère de l'Environnement, septembre 1994.

toire, au coup par coup ou en fonction de doctrines élaborées localement par les directions départementales de l'équipement (DDE), les services de restauration des terrains de montagne (RTM) ou les collectives locales. Ceci conduit à faire remarquer que la « négociation » autour du risque inondation, commence déjà là : au moment du choix du scénario de référence, c'est-à-dire à un stade de la procédure que les experts ont tendance, très fréquemment, à mettre à l'intérieur du champ scientifique et technique³. La décision de se prémunir contre une inondation trentennale, plutôt que centennale ou bi-centennale, est une décision politique, collective, non susceptible d'être déterminée, du moins exclusivement, par la connaissance scientifique.

En deuxième lieu, le paysage est extrêmement brouillé par des controverses d'experts, dont on n'est pas toujours certain qu'ils parlent le même langage, ni même d'ailleurs de la même chose, tant les disciplines mobilisées sont nombreuses. On peut même entendre certains experts vigoureusement remettre en question l'utilisation de la notion de crues historiques en matière de prévention⁴. Tout ceci crée un climat très favorable aux polémiques médiatiques dont on s'accorde généralement à dire qu'elles n'arrangent pas les choses du point de vue de la culture de risque.

En troisième lieu, l'inondation est un phénomène qui se marie très bien avec d'autres phénomènes pour produire des catastrophes majeures. La gestion d'un tel risque « hybride » n'est déjà pas simple quand il met en jeu des risques naturels distincts, mais quand de surcroît il se combine avec un risque technologique, il devient presque impossible de dégager un lieu de décision, qui transcenderait les frontières de compétence des multiples intervenants. C'est le cas notamment à St Barthélémy de Séchilienne où un glissement majeur de terrain menace le lit d'une rivière, la Romanche, en amont d'un site chimique, classé Seveso, lui-même accolé à l'agglomération grenobloise.

Il s'agit là d'évidences qui ont le mérite malgré tout de rappeler qu'en matière d'inondation, on a affaire à des processus de « décisions en miettes »⁵, et que la première difficulté est de distinguer des responsables et des acteurs. C'est davantage en terme de réseaux enchevêtrés qu'en terme de système lisible et cohérent de décision qu'on peut décrire le paysage de la maîtrise du risque inonda-

tion. De ce point de vue, s'il peut paraître avantageux pour organiser un débat de distinguer entre trois séquences distinctes - connaître/prévenir/négocier le risque - on doit cependant garder en mémoire que dans la réalité, toutes ces opérations se chevauchent, et qu'à opposer trop rigoureusement les procédures techniques et scientifiques aux procédures sociales de traitement du risque, on perd beaucoup de compréhension des phénomènes sociaux en jeu dans la problématique du risque. Dans le fond, toutes ces actions, qu'elles relèvent du registre de la connaissance ou de celui de la pratique, convergent vers une même question : dans la mesure où il ne peut être question d'éradiquer le risque, mais seulement de le gérer, quel est le niveau de risque socialement acceptable ?

En matière de risque, classiquement, on distingue deux grandes modalités de prévention. La première consiste à traiter le risque à la source ; elle sera de nature plutôt technique (pour l'inondation il s'agira de contenir le flux ou au contraire de faciliter son écoulement). Mais elle sera cependant fondée sur le choix d'un scénario donné de risque, au détriment d'autres scénarios possibles ; cependant le caractère politique de ce choix est le plus souvent noyé dans la procédure technique, en évacuant par là tout un pan de la question de l'acceptabilité sociale des risques.

La seconde aborde les choses par les effets dommageables : elle consiste essentiellement à réglementer les installations humaines dans le champ territorial du risque, ce qu'on appelle en bonne théorie du risque, agir sur la vulnérabilité.

Mais, comme rien n'est simple en matière d'inondation, cette distinction s'estompe, puisque, par exemple, l'évolution du bâti dans le périmètre d'une surface submersible va modifier les paramètres de l'écoulement des eaux, et, à l'inverse, les ouvrages de protection (digues et barrages) vont modifier les données de l'urbanisation potentielle et peuvent même, dans certaines occurrences de risque, accroître la vulnérabilité. Il y a donc une relation circulaire complexe entre l'aléa et la vulnérabilité. Une telle circularité interdit que l'on établisse une typologie des acteurs qui distinguerait d'un côté des gestionnaires du risque à la source (de l'aléa) et de l'autre des gestionnaires de la vulnérabilité, (par la maîtrise de l'urbanisation), comme il est possible de le faire pour des risques naturels très localisés ou pour les risques industriels. La typo-

3. Je me permets de renvoyer, sur ce point, à une étude réalisée en collaboration avec le Cemagref : C. Charlier, G. Decrop, *De l'expertise scientifique au risque négocié*, Futur Antérieur/Cemagref, septembre 1995, publié dans le document préparatoire à cette journée d'étude.

4. Voir la séance du séminaire : Les risques de l'expertise - Actes d'expertise et responsabilités, scénarios de risque et prévention par l'aménagement de l'espace, du 2/2/95, DRAST - Ministère de l'Équipement, (Actes à paraître).

5. Selon l'expression de Gilles Barouch, dans son ouvrage sur cette question : *La décision en miettes, système de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, coll. Logiques Sociales, L'Harmattan, Paris, 1989

logie proposée plus loin ne repose donc pas sur cette distinction, mais sur le fait de l'implication des acteurs dans la maîtrise du risque, envisagée plus largement que du point de vue de la distribution réglementaire des rôles.

Une typologie des acteurs, sur les rôles sociaux, plutôt que les compétences légales

On peut distinguer les décideurs, les experts, des opérateurs, le « public », et enfin un acteur au poids croissant, la justice.

■ Les décideurs

Il s'agit de ceux qui ont la responsabilité de la prévention en termes de maîtrise de l'espace. Ils sont, en principe, clairement désignés par les textes. Il s'agit de l'État au travers de son représentant sur le territoire, le préfet, et des maires. Dans les textes administratifs, on rappelle souvent que le responsable ultime est le maire, surtout depuis qu'il a récupéré une pleine compétence en matière de délivrance de permis de construire et de plans d'urbanisme. En fait ce n'est pas si simple : le préfet dispose d'un certain nombre de prérogatives pour contrôler les actes des collectivités locales en matière d'utilisation de l'espace, et tout particulièrement de prise en compte des risques. C'est lui qui a l'initiative des Plans de Prévention des Risques (et anciennement des Plans de Surfaces Submersibles et des Plans d'Exposition aux Risques), il dispose toujours des articles R 111-3 et R 111-2 du code de l'urbanisme. Par le biais du Projet d'Intérêt Général, il a la faculté d'imposer aux collectivités récalcitrantes de prendre en compte les risques dans le Plan d'occupation des sols, voire de se substituer à elles⁶. La loi du 2 février 1995 renforce d'ailleurs ses prérogatives en la matière puisqu'elle lui donne la possibilité d'appliquer, en cas d'urgence, certaines dispositions d'un projet de PPR, avant qu'il soit approuvé (article 16-I). La responsabilité de l'État à côté de celle des maires est d'ailleurs bien confirmée par la jurisprudence administrative sur ce sujet⁷. On retrouve la même imbrication des responsabilités en matière d'alerte et de gestion de crise, même si la base de l'édifice juridique reste le code des communes et la responsabilité conférée aux maires de faire cesser les « fléaux et calamités » sur leur territoire (article 131-2).

On peut alors distinguer les rôles entre l'État et les communes, en disant que le premier a la charge

de déterminer et d'afficher les risques et que les secondes ont celle de les traduire en contraintes d'urbanisme et d'en informer leurs ressortissants. Avec une telle distinction des rôles, on n'a cependant pas épuisé la question, parce qu'il reste à savoir quel va être le contenu de l'information donnée par le préfet, son niveau de précision, et surtout sa lisibilité par les destinataires. Outre la difficulté pour les maires de traduire en termes spatiaux des données techniques brutes, l'absence d'une doctrine claire et les incertitudes de l'expertise feront ressentir, ici, tous leurs effets.

Mais, au-delà des rôles et de leur degré de clarté, il reste un autre problème, plus important sans doute, c'est celui de la représentation que chacun de ces deux acteurs se fait de l'autre et, dans l'ensemble, ces représentations sont assez négatives. L'administration entretient une méfiance ancienne envers la capacité des élus locaux à prendre les mesures nécessairement impopulaires qu'exigerait une bonne prévention, et pire encore, elle les crédite d'une culture et d'une mémoire des risques très faibles, à l'image de celle qui est supposée à leurs concitoyens.

Quant aux élus locaux, ils dénoncent l'autoritarisme et le technocratisme des administrations centrales, incapables, pensent-ils, d'appréhender la réalité concrète dans sa diversité. Derrière ces grandes images stéréotypées, s'affrontent deux approches, peut-être difficilement compatibles, de la sécurité, l'une qui relève de la rationalité technico-administrative organisée par un État centralisateur et l'autre, qu'on peut appeler « pragmatique », décentralisée, voire auto-gérée, mais qui a quelques difficultés à faire valoir son efficacité du fait de sa très faible légitimité dans la culture politique française⁸. C'est sur de telles divergences irréductibles que se sont brisés les PER.

■ L'expertise

L'expertise, comme appui scientifique et technique de la décision politique, joue naturellement un rôle central. Cependant, sur ce plan aussi, le paysage apparaît passablement brouillé.

Pendant longtemps, les choses étaient assez claires avec l'hégémonie de l'État dans ce domaine - on parlait même du monopole de l'expertise de l'État, du moins en matière d'ingénierie. Les décideurs publics pouvaient compter sur un réseau d'expertise présent dans le territoire avec les services techniques territoriaux : DDE, DDA, services RTM,

6 On peut citer l'exemple récent du « PIG du Grésivaudan », pris par le Préfet de l'Isère, dans le cadre de la protection de l'agglomération grenobloise contre les inondations de l'Isère.

7 La littérature sur ce sujet est abondante, on peut néanmoins citer l'étude du CREDECO, I. Bernard, P.P. Donna *et al.*, La prévention des risques naturels - Échec ou réussite des Plans d'Exposition aux Risques ?, 1993, qui offre une excellente synthèse, du point de vue juridique, sur cette question.

8 Voir Christine Doullens, Figures du pragmatisme - complexité, incertitude et prévention des risques, Ministère de l'Équipement/CERPE, 1994, voir également, l'article de Pierre-Paul Donna, Risques et planification urbaine dans la loi du 13 juillet 1982 - l'incertaine conjonction, in CREDECO, déjà cité.

auxquels on pouvait rattacher des établissements spécialisés, comme les CETE et le Cemagref. On restait dans un réseau public d'expertise.

La situation se complique un peu, d'abord avec l'émergence d'une recherche scientifique autonome, et donc une multiplication d'experts possibles, avec des statuts qui peuvent rester publics, mais disposant d'une assez large autonomie par rapport à l'administration (universitaires, laboratoires, CNRS, etc.). Déjà, le réseau s'ouvre et avec lui les possibilités d'expertise et de contre-expertise, ce qui n'est pas nécessairement un mal.

Ensuite, le privé arrive et avec lui, c'est le monopole public qui est sérieusement ébréché. Aujourd'hui rien n'empêche une grande ville ou un aménageur de faire appel à un laboratoire privé ou semi-privé pour établir la cartographie du risque d'inondation, modéliser une crue de référence etc. - que ce soit la SOGREAH, par exemple, ou un grand distributeur d'eau.

Finalement, derrière les apparences d'une organisation publique rationalisée, on découvre un grand éclatement des gisements de savoirs avec des experts officiels qui ne peuvent plus disposer de toutes les compétences requises, des experts qui ont une grande capacité d'expertise, mais se gardent de la mettre en avant trop publiquement, comme EDF⁹, des chercheurs et des universitaires, et des experts privés, facilement soupçonnés de mélanger intérêts scientifiques et intérêts commerciaux.

On peut débattre des effets de la situation sur le plan de la prise en compte de l'intérêt public, de l'élargissement de la démocratie ou de l'amélioration des compétences scientifiques¹⁰, il reste qu'il faut probablement faire son deuil de la simplicité et du confort qu'apportait le fameux monopole public de l'expertise¹¹.

■ Les opérateurs

J'entends par opérateurs des grands acteurs collectifs, public, privés ou de statut hybrides dont l'activité a des incidences sur la problématique du risque, en terme de prévention, de gestion de crise ou de réparation post-crise.

Il y a d'abord les grands aménageurs, avec des statuts variés, mais tous organisés autour de la notion d'intérêt public de la gestion de l'eau, évoqués dans la première partie : l'EPALA, Institution des Grands Lacs de Seine ou Compagnie Nationale

du Rhône. Quelle que soit leur implication dans la prévention des inondations, et elle est variable d'un établissement à l'autre, ils sont en tout état de cause, des partenaires aisément identifiables dans une problématique publique de gestion du risque¹².

Il y en a d'autres dont l'interpellation au titre de la politique de prévention est moins évidente, à tel point que certains auteurs ont pu parler à leur propos d'acteurs « oubliés »¹³ : il s'agit en particulier d'EDF, qui est à la fois un grand opérateur par sa prépondérance sur les volumes d'eau stockés (sept milliards de m³ sur les dix milliards stockés) et un gisement d'expertise en matière d'hydrologie et d'hydraulique. Bien qu'il s'agisse d'une entreprise publique, son intervention dans le domaine de l'eau se fait au titre de sa fonction de producteur, sous-tendue par une logique de type privé et non point public.

Les choses paraissent en cours d'évolution sur ce point, puisque des discussions se sont engagées récemment entre EDF et le ministère de l'environnement, en ce qui concerne la gestion des retenues en cas de crue et en matière de transmission de l'information aux Pouvoirs publics (EDF dispose d'un important réseau de mesures pluviométriques et de débit)¹⁴.

On peut citer également, dans ce registre, les distributeurs d'eau, qu'il s'agisse de collectivités territoriales ou d'entreprises privées, comme la Lyonnaise ou la Générale des Eaux.

Le problème avec ces acteurs, qu'ils soient très en vue ou relativement oubliés, c'est qu'il est très difficile de démêler leur responsabilité dans la production du risque et en même temps de cerner le rôle qu'ils pourraient avoir dans la prévention. Ces deux questions sont une source permanente de polémique, comme on a pu le vérifier récemment à propos des effets de l'aménagement du Rhône sur les inondations de Camargue. Il est vrai que ces opérateurs jouent parfois sur les deux tableaux... comme le montre l'« affaire » du barrage de Serre de la Fare, dans les années qui ont suivi la crue catastrophique de septembre 1980 en Haute-Loire. Les associations d'écologistes, fortement mobilisées contre le projet de barrage ont déployé une grande énergie, finalement couronnée de succès, pour mettre en évidence que la fonction d'écrêtement de crue était incompatible avec celle du soutien d'étiage, à l'inverse de l'argumentation de l'EPALA, laquelle défendait le projet, en mettant en avant l'objectif de sécurité¹⁵.

9 Voir l'étude, réalisée dans le cadre de l'instance d'évaluation, par F Caille, Institutions au péril de l'eau Approche du système d'acteurs de la politique de prévention du risque inondation, Commissariat Général du Plan, septembre 1994

10 L'instance d'Évaluation des Politiques Publiques fait un constat préoccupant des compétences scientifiques françaises, en matière d'hydraulique, qui auraient même régressé au cours des 20 dernières années (voir l'audition de M. Bourrelier par la commission d'enquête parlementaire sur les causes d'inondation, déjà cité, T2)

11 La question de l'expertise des risques a suscité des débats et des colloques nombreux ces dernières années. On peut citer le colloque qui s'est tenu à Arc-et-Senans en septembre 1989, organisé par le ministère de l'Environnement et l'association GERMES, sous le titre : Les experts sont formels : controverses scientifiques et décisions politiques dans le domaine de l'environnement, Actes publiés par Jacques THEYS : Environnement, Science et politique, GERMES, Paris, 1991 (vol 1) et 1992 (vol 2). Peut être cité également un autre ouvrage collectif, sous la direction de Jean-Louis Fabiani et Jacques Theys, La société vulnérable, Évaluer et maîtriser les risques, Presses de l'École Normale Supérieure, Paris, 1987. Pour une réflexion approfondie sur le problème de l'expertise scientifique, on consultera avec profit l'ouvrage de Philippe Roqueplo, Climats sous surveillance, limites et conditions de l'expertise scientifique, Economica, Paris, 1993

12 Je renvoie sur ce point aux auditions de leurs dirigeants par la commission d'enquête présidée par Philippe Mathot. Outre les contenus de leurs interventions, qui font ressortir des problématiques et des sensibilités très différentes d'un organisme à l'autre, le fait même de leur audition montre à quel point ils sont des partenaires « naturels » d'une telle problématique publique.

13 Selon l'expression de Frédéric Caille, dans le rapport cité plus haut.

14 voir l'audition de Jean-Luc Laurent, Directeur de l'Eau au ministère de l'Environnement, par la commission d'enquête, déjà cité.

15 voir N. Bouquin, G. Decrop, C. Gilbert et M.P. Touron, La crue de la Loire du 21 septembre 1980 - Culture de risque et sécurité collective, GRRM/Université des Sciences Sociales de Grenoble, Juin 1990.

16 Pour une analyse très détaillée de la question, on se reportera à G.-J. Martin, L'assurance des catastrophes naturelles et les plans d'exposition aux risques : d'une ambiguïté, à l'autre, in CREDECO, déjà cité.

On peut mettre également dans la catégorie des opérateurs, un acteur qui a une forte incidence sur la gestion du risque, mais une incidence assez paradoxale puisqu'elle découle du fait qu'il a préféré ne pas jouer de rôle : il s'agit des assurances. Depuis, la loi de 1982, les assurances sont fortement partie prenante de la problématique du risque, sous l'angle de la réparation post-accidentelle. Le problème, que tout le monde connaît, c'est que le dispositif que la loi avait prévu, - un dispositif qui était déjà en lui-même assez faiblement correcteur, mais qui aurait permis une certaine modulation de la solidarité nationale en fonction de l'exposition au risque n'a pas joué. Il n'est pas nécessaire de s'étendre davantage ici sur ce point : on sait que le dispositif de réparation, d'indemnisation des catastrophes, s'il représente un progrès du point de vue de la justice et de l'égalité des citoyens, est assez contradictoire avec une saine gestion de la prévention, qui passe nécessairement par une responsabilisation à tous les niveaux vis-à-vis du risque¹⁶.

La difficulté que pose cette catégorie des opérateurs, selon des degrés divers pour les uns et pour les autres, c'est de les mobiliser sur la « scène du risque » et d'en faire de véritables partenaires d'une action publique de prévention.

Mais il reste que, quelles que soient les modalités de constitution des acteurs de la gestion du risque, et la nature de leur responsabilité, le problème le plus épineux reste celui de l'échelon territorial sur lequel « caler » une telle scène de risque, à supposer qu'elle puisse exister.

Un seul point obtient le consensus, aussi bien de la part des acteurs que des commentateurs : l'échelon en question ne peut être celui de la commune. Mais, ceci étant acquis, il reste un large éventail de solutions possibles, depuis la simple intercommunalité jusqu'à la prise en main par l'État, en passant par l'interdépartementalité ou par la notion de bassin. Et, le cadre étant défini, il reste aussi à définir la hiérarchie des responsabilités, étant entendu que la négociation sera nécessairement encadrée, d'une part par les contraintes juridiques qui s'imposent aux acteurs, d'autre part par le rôle que l'État entend jouer dans le champ de la prévention.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 apporte peut-être des réponses, au travers des outils que sont les SDAGE, pour les six bassins hydrographiques et

les SAGE, pour les sous-bassins, dont l'objet est une gestion intégrée de la ressource en eau, incluant explicitement la protection contre les inondations. L'expression de « parlement de l'eau » employée pour désigner le comité de bassin, qui établit le schéma directeur, n'est sans doute pas usurpée, si on se réfère à sa composition : les collectivités territoriales et les partenaires sociaux (représentants des usagers, milieux socio-professionnels, associations de protection de l'environnement, personnalités qualifiées) y sont majoritaires par rapport aux représentants des administrations publiques. Mais il reste à savoir jusqu'à quel point l'État fera jouer sa tutelle, si les agences de l'eau seront l'outil de cette gestion intégrée ou bien si cet outil reste à créer, et selon quelles procédures le financement de la prévention sera assuré (l'idée d'une redevance-inondation, perçue par les agences de l'eau, sur le principe de la redevance-pollution semble faire son chemin). Bien qu'on ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'un recul suffisant pour évaluer l'application de la loi et ses effets en terme de négociation large et solidaire du risque inondation, il reste cette innovation importante de l'« intrusion » de représentants de la « société civile » dans un espace de négociation jusque là très circonscrit aux acteurs institutionnels.

■ La « population »

On ne peut évidemment pas en faire une catégorie en soi. Il ne s'agit pas d'un acteur collectif, mais d'une désignation générique (qu'on retrouve fréquemment sous la plume des commentateurs) au sein de laquelle on peut isoler des acteurs collectifs constitués ou désignés, d'innombrables acteurs individuels dont les décisions d'installation en zones inondables modifient les paramètres du risque, et enfin le « public », ensemble assez vague désignant une sorte de sujet collectif, dont on saisit généralement l'expression par la notion, vague elle aussi, d'« opinion publique ».

Les acteurs constitués ou désignés sont de deux natures.

Il y a d'abord les propriétaires riverains, que l'autorité publique a historiquement investi d'une responsabilité, au sein de syndicats ou d'associations forcées¹⁷. Ils sont concernés, non pas au titre de victimes potentielles des inondations, mais au titre de l'intérêt qu'ils tirent des ouvrages de protection au regard de la valeur de leur propriété.

Il semble qu'aujourd'hui un tel dispositif ne soit plus très approprié, si tant est qu'il l'ait été un jour, et ce du fait des modifications de la propriété foncière, en milieu urbain et également en milieu rural, et du fait également qu'aujourd'hui les enjeux du patrimoine privé s'effacent derrière ceux que crée une logique publique de gestion patrimoniale sur le long terme. Dans l'ensemble, on dit que ces associations ne fonctionnent pas, mais on connaît cependant des contre-exemples (en Alsace ou encore dans la basse vallée du Drac, avec l'agglomération Grenobloise, où le syndicat de riverains, très actif, compte 80 000 membres inscrits au rôle)¹⁸. Il y aurait des études très intéressantes à mener pour tenter de savoir pourquoi dans tel lieu ce type d'associations fonctionne et pourquoi il ne fonctionne pas ailleurs. Bien que le système ne fonctionne pas, il reste incontournable au nom de l'intangibilité du droit de propriété, et de ce fait empêche que d'autres acteurs (et notamment les collectivités locales) se substituent aux propriétaires défaillants¹⁹.

Ensuite, parmi les acteurs constitués au sein de la « société civile », on peut citer les associations de protection de l'environnement, que leur objet soit dicté par un souci général de préservation écologique, ou par un objectif plus limité, par exemple les associations de pêche. Elles représentent un certain nombre d'intérêts issus de la société civile, mais non pas tous les intérêts et en particulier elles ne sont pas particulièrement mobilisées par les intérêts de sécurité, loin s'en faut. A l'occasion, elles seront même plutôt enclines à se mobiliser contre des projets relatifs à la sécurité, dans la mesure où ceux-ci impliquent une menace pour l'écosystème aquatique (que l'on pense à l'opposition des écologistes aux ouvrages d'endiguement ou de retenue). Depuis la loi de 1992, ces associations sont représentées dans les comités de bassin. La loi de janvier 1995, dite Loi Barnier, leur donne également un droit à être consulté sur les grands projets d'aménagement, au sein de la « commission nationale du débat public » (article 2).

Enfin, il y a le fameux « public ». Ce n'est pas un acteur collectif, mais une collection d'acteurs individuels dont le degré de conscience d'être acteurs du risque est très variable, et dont on s'accorde à dire qu'il est en moyenne très bas. On peut les saisir au travers de deux catégories ; la première étant celle du « public », objet d'un devoir d'information et de sensibilisation de la part des auto-

rités publiques, la seconde celle de la victime potentielle ou effective des inondations. Toutes ces catégories renvoyant, *in fine*, à la notion, difficilement cernable, de culture de risque.

Une série de dispositions législatives ou réglementaires imposent, en effet, depuis une dizaine d'années, que le public, ou plus exactement la population riveraine des risques, soit informée des risques encourus et des mesures de protection prises par les Pouvoirs publics. La première pierre législative en a été posée avec la loi du 22 juillet 1987, portant sur la prévention des risques majeurs et instaurant un droit à l'information du public, qui a fait l'objet d'un décret (11 octobre 1990) et d'une circulaire (10 mai 1991). Mais entre l'apposition d'affiches en mairie ou dans certains lieux publics et une campagne d'information et de communication portant sur les risques, il y a place pour des interprétations variées de la loi. Dans de nombreux cas, c'est davantage l'obligation minimale qui prévaut. Dans la pratique, en effet, l'information du public se trouve prise dans une série de contradictions, entre d'un côté le souci d'informer et celui de ne pas attiser les peurs et de l'autre, l'objectif de responsabilisation et les effets contre-productifs à cet égard du dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles prévu par la loi de 1982. Au bout du compte, le « public » reste le grand absent des politiques de prévention des risques, un non-acteur qui ne se mobilise qu'épisodiquement sur le mode réactif et défensif, à la suite d'un événement catastrophique ou pour s'opposer à la dévalorisation des biens fonciers et immobiliers que le zonage réglementaire peut engendrer. D'une manière générale, c'est davantage sous la figure de la victime que le public apparaît sur la scène publique - apparition qui ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes.

La problématique de la victime, c'est justement qu'elle a tendance à saisir la personne comme objet de procédures, d'opérations de secours, de dispositifs de réparations et non pas comme un sujet, non pas comme acteur. Une telle perception se lit nettement à travers le discours qui accompagne tous les dispositifs publics de gestion de crise, où il ne s'agit jamais que de la « population », soit une représentation de la société comme une masse quelque peu informée, dans laquelle on a quelque peine à distinguer des « acteurs » et des réseaux sociaux, au sens plein du terme. En général, ce

17 loi du 16 septembre 1807, loi du 28 juin 1865, loi du 10 juillet 1973

18. Voir Denis Coeur, La maîtrise des cours d'eau dans la plaine de Grenoble, 17^e/20^e siècle : acteurs et territoires, Grenoble, Université Pierre Mendès-France, DEA, 1994.

19. voir Bernard Barraqué, Risque d'inondation : urbanisme réglementaire ou servitude négociée, in Espace et Sociétés, 1994 La commission d'enquête parlementaire de M. Mathot soulève également ce point d'une façon très détaillée.

20. Monique Barrue-Pastor, *Savoirs vernaculaires et environnement, la mémoire des catastrophes dans les familles paysannes du Haut-Lavedan - Propositions méthodologiques*, in *Les cahiers de l'Isard, Risques et Aménagement dans les Pyrénées*, 1993.

21. Voir notamment Mary Douglas, Aaron Wildavsky, *Risk and Culture - An essay on the selection of technical and Environmental Dangers*, Université of California Press, 1982.

que l'administration craint de cette population, ce sont des réflexes inappropriés, et tout particulièrement celui de la panique. C'est assez curieux parce que l'on peut citer quantité d'exemples de catastrophes, où le réflexe de la peur qui aurait été salutaire a manqué. Que l'on pense, par exemple, aux personnes mises à l'abri par les pompiers et qui ont trouvé la mort en allant rechercher qui son chien, qui ses économies... On peut citer également la crue du 21 septembre 1980, à Brives-Charensac, où, au moment de la montée maximale des eaux, des centaines de personnes étaient massées sur les rives près du pont de Coubon, pour ne rien perdre du spectacle, et qui étaient en effet aux premières loges pour assister à la rupture du pont et à la vague de submersion qui a suivi. Il y a matière à s'interroger sur le rôle fondateur de la peur dans une économie générale du risque, et sans doute à revenir, plus rigoureusement qu'il n'est fait dans la littérature consacrée, sur la fameuse opposition des couples : rationalité-maîtrise des pulsions/irrationnalité-peur.

Cette question relève de la problématique de la culture collective du risque, mais elle est aussi importante en termes de politique publique de prévention, dans la mesure où cette peur de la panique freine les Pouvoirs publics dans leur action d'information préventive (par exemple, il paraît presque impossible en France d'organiser un exercice d'alerte qui incluerait les habitants).

Les notions de culture et de mémoire du risque forment l'arrière-champ de la question de l'implication du public, tant dans les stratégies de prévention que sur le plan des conduites collectives et individuelles en situation accidentelle. Dans la mesure où elles ont fait l'objet d'une autre communication au cours de ce colloque, il n'y a pas lieu, ici, de faire plus que quelques remarques.

En premier lieu, il faut sans doute distinguer ce qui, dans cette perte généralisée de mémoire fréquemment invoquée, est à imputer aux effets, quasiment mécaniques, des ruptures de l'organisation traditionnelle du territoire, des bouleversements démographiques et sociaux du dernier demi-siècle et ce qui relève des stratégies, conscientes, de rétention de l'information, au moment, en particulier, de la cession des propriétés. Sur ce dernier point, il y a des parades possibles, en particulier par le biais des notaires. Mais la rétention de mémoire n'est pas à mettre tout uniment au

compte de la préservation d'intérêts financiers et patrimoniaux. Une enquête de Monique Barrue-Pastor, ethnologue, menée dans le Haut-Lavedan (Pyrénées), montre que la rétention des savoirs traditionnels sur les catastrophes se comprend aussi dans le cadre de la relation conflictuelle entre les communautés rurales (montagnardes) et les experts de l'administration : la « récupération » des informations historiques par ces derniers auprès des populations locales peut être vécue par ces dernières comme un déni de leur mode d'existence et une perte d'identité²⁰. Enfin, il faut sans doute nuancer la fameuse perte de mémoire (qui a un caractère inéluctable, faut-il le rappeler, dans la mesure où la mémoire ne peut pas être autre que sélective) : au mode traditionnel de transmission, familiale et communautaire, se substitue le vecteur de l'expertise, qui fait justement une large place au recueil de l'information historique et des témoignages, même si la remarque précédente montre que cette récupération de la mémoire est loin de se faire dans l'harmonie.

Il faut enfin faire remarquer que ne se sont pas menés en France de véritables travaux de recherche sur la culture de risque, sur les mémoires du risque, sur la manière dont ces mémoires se constituent et travaillent à la différence de ce qui se passe dans les pays anglo-saxons²¹. En l'absence de tels travaux, les commentateurs ont souvent tendance à amalgamer un certain nombre de notions, et notamment, à mettre en avant celle d'opinion publique, saisie généralement au travers des médias et après un épisode dramatique. De tels épisodes sociaux fortement médiatisés, on conclut très souvent que l'acceptabilité sociale des risques est de plus en plus réduite et que le public ne supporte plus d'être exposé à des risques autrefois assez bien acceptés.

On peut cependant poser ici l'hypothèse - à débattre - selon laquelle ce qui se joue au travers d'une crise, et que les médias répercutent avec un grand savoir-faire, n'est pas à intégrer tel quel dans une réflexion sur la culture collective du risque, sur l'acceptabilité sociale des risques et l'état de la mémoire à leur propos. Les observations que nous avons pu faire, à propos de la catastrophe de Brives-Charensac en septembre 1980, montraient qu'il s'agissait d'abord au travers des discours tenus aux lendemains de la crue, de célébrer, voire d'auto-célébrer la micro-société dans son comportement face à l'adver-

sité, de rappeler les liens de solidarité et les fondements historiques de cette micro-société²². Les thèmes principaux en étaient l'héroïsme des sauveteurs (bénévoles ou non), la solidarité de tous, mis en valeur par le caractère effrayant de l'expérience collectivement vécue. Ces thèmes n'inspiraient pas seulement les discours politiques, mais également avaient donné lieu à des poèmes, des récits épiques et de multiples témoignages publiés dans la presse locale. Une petite plongée dans l'histoire montrait d'ailleurs qu'il en avait été de même lors de la crue exceptionnelle précédente, en 1907.

Evidemment, une telle célébration a besoin pour sa propre cause, de faire ressortir le caractère dramatique de l'expérience, le côté exemplaire de la victime, et pour les besoins de la cohésion locale, de désigner des responsables éventuels extérieurs à la communauté, donc généralement l'État ou d'autres entités plus ou moins anonymes et lointaines. Il ne faut évidemment pas en conclure qu'il n'y a pas ni victimes, ni souffrances réelles lors d'un tel événement, mais simplement que l'on doit prendre avec prudence les manifestations immédiates de cette « victimisation », quand on s'interroge sur leurs significations au regard de la culture collective du risque. Dans cette perspective-là, le registre propre aux médias, celui de la dramatisation et de l'immédiateté, joue dans le sens des phénomènes évoqués ici.

On terminera cette description des acteurs du risque, en mentionnant brièvement le rôle que joue la justice, et qu'elle est amenée à jouer de plus en plus. Il y a autour de cette montée en puissance de la justice après les catastrophes, beaucoup de questions, notamment du fait de l'implication croissante (ou redoutée) du juge pénal, à côté du juge administratif, traditionnellement assez actif en la matière. On peut faire à ce sujet deux remarques.

La première, c'est que la justice, de par sa logique et ses procédures, aura tendance à trancher un peu dans le vif des querelles de compétences et qu'elle se contente mal du flou. Bref, elle a tendance à désigner des responsables, voire des coupables, là où les acteurs sociaux verront des « systèmes complexes » dans lesquelles les responsabilités sont diffuses et non pas clairement identifiables.

L'autre remarque renvoie et est à relier avec ce qui a été dit précédemment sur la figure de la victime : la justice pénale fonctionne en liaison étroite avec

la constitution de parties civiles et de victimes, et ce, non seulement de la logique analysée par René Girard de la désignation de bouc émissaire, mais tout autant sinon plus, en fonction des contraintes propres des procédures juridiques²³.

Mais au-delà des questions purement juridiques, tout se passe comme si les acteurs négligés au temps de la prévention, la fameuse « population », resurgissaient comme acteurs de premier plan sur la scène de la justice et cela aussi devrait nous inciter à réfléchir à la constitution de la scène de la négociation préventive.

La question centrale posée par les politiques publiques de traitement du risque est tout autant celle de la mobilisation - et de ses modalités - de ceux qui ne figurent pas en tant qu'acteurs à part entière sur la scène du risque, que celle des interactions qui se nouent au sein d'un système constitué d'acteurs, plus ou moins bien identifiés. Parmi ces non-acteurs ou ces quasi-acteurs, on retrouve, soulevant des problématiques chaque fois spécifiques, aussi bien des acteurs collectifs constitués (entreprises, assurances etc.) que ces catégories beaucoup plus confuses que sont le « public » ou la « population ».

22. Cf. La crue de la Loire du 21 septembre 1980, *op cit*. C'est également ce que constate Christine Dourlens, dans son étude sur l'inondation de 1988 à Nîmes : Nîmes, la domestication d'une catastrophe, CERPE, 1991.

23. Nous citerons deux raisons de saisir le juge pénal plutôt que le juge civil après une catastrophe : la procédure pénale est gratuite et l'accusation prise en charge par le procureur, et d'autre part, le mécanisme assurantiel établi par la loi de 1982 interdit tout recours à un juge civil, une fois la transaction d'indemnisation acceptée. Cependant, on ne voit pas pourquoi, à la suite d'Eric Heimann à qui nous empruntons ces informations, les victimes devraient s'abstenir de toute recherche en responsabilités dans un accident où elles ont été touchées dans leur chair

Résumé

En matière de prévention du risque inondation, la complexité du système d'acteurs fait pendant à la complexité des formes que prend le risque lui-même. Outre l'impossibilité d'isoler l'enjeu du risque des autres enjeux liés à l'usage et à la valeur de l'eau, les territoires concernés sont enchevêtrés et les formes de l'aléa nombreuses et variées. Les réseaux d'acteurs impliqués dans la problématique de l'eau et de l'inondation sont beaucoup plus larges que la répartition officielle des responsabilités ne le laisse entendre. En cette matière, le flou dans le partage des responsabilités et l'implication des acteurs domine, mais l'opacité est encore plus grande quand on s'interroge sur les attentes et les attitudes de ceux - riverains et usagers - qui sont soumis directement aux risques, comme le montrent les difficultés à appréhender la culture du risque et à mettre en œuvre le droit à l'information du public posé par la loi du 22 juillet 1987.

Abstract

So far as flood risk prevention is concerned, the complexity of the organisation of those involved depends on the complexity of the type of flood risk involved. In addition to the fact that it is impossible to isolate the risk factors from the other factors connected with the use and value of water, the domains are interlaced and there are many and varied forms of unpredictability. The interactions between those involved in the problems associated with water and flooding are much wider than the official definition of responsibilities would indicate. In this field, there is a lack of precision in the division of responsibilities and the involvement of the people but the issue is even more confused when trying to establish the expectations and attitudes of those who are directly affected by the risks - those who live on the rivers banks and those who use the rivers - as is shown by the difficulties of making known the dangers and of enforcing the public right to know set out in the law of 22 July 1987.