

# Savoirs et expertise pour l'action publique locale ; le cas des risques naturels en montagne

Sylvie Brochot

Dans le domaine de l'environnement, de nombreux travaux de sciences humaines et sociales sont actuellement menés sur l'articulation entre les savoirs et la décision politique. L'intégration de cette préoccupation dans le domaine des risques est ancienne : introduit par H. Ollagnon (1982), le concept d'enjeu<sup>1</sup> en tant qu'objectif politique d'un décideur a ensuite été largement appliqué à la programmation des actions de prévention des risques naturels en montagne (Mura R., 1985).

Dans cette mouvance ont également été conduites des recherches sur l'évaluation économique, l'histoire et la sociologie de ces risques initiées par des spécialistes des phénomènes issus des sphères technico-scientifiques ou administratives, soucieux d'accroître la qualité du management public (Verrier C., 1980 ; Natali J.-M., 1982 ; Enel F., 1982).

L'apport des disciplines sollicitées individuellement n'a pas cependant abouti à une évolution significative des pratiques d'aide à la décision et d'expertise. Abordant ces questions au travers de l'analyse sociologique des systèmes d'acteurs, les travaux ultérieurs (par exemple Cartier S., 1999 ; Decrop G., 1995) ont souligné comment les connaissances accaparent les choix collectifs ; elles sont livrées sur les « scènes locales des risques » où les acteurs vont s'en débrouiller au sein de dispositifs précaires, faiblement légitimes pour élaborer la sécurité (Decrop G., 1997 et 2001).

## Les savoirs et l'expertise sous le regard de la science politique

La science politique était-elle susceptible, du fait de son caractère composite, de contribuer à un nouvel éclairage sur les relations entre les savoirs et l'action publique locale ? C'est à partir de cette hypothèse que la recherche empirique sur les risques naturels en montagne présentée ici a été engagée ; son objectif était de comprendre la production des connaissances et leur usage dans le système de décision, puis de mieux y cerner le rôle des experts et de la situation d'expertise.

Les questions soulevées ont été soumises à l'analyse de sources documentaires (archives, entretiens semi-directifs) recueillies sur le terrain. Deux villages (encadré 1), confrontés à des risques naturels et en situation d'expertise ont été particulièrement étudiés. On y a retracé les différentes phases du recours à l'expertise, de la production, de la livraison et de l'usage des connaissances. Les acteurs y ont été considérés dans leurs relations au savoir, et entre eux, à propos de ce savoir.

Les résultats s'organisent autour de deux thèmes complémentaires (Brochot S., 2001) ; le premier a trait aux relations entre les connaissances et la décision politique, avec en toile de fond la question du fonctionnement démocratique des systèmes de décision traitant les risques naturels, tandis que le second approfondit la question des savoirs et s'attache particulièrement à la place de l'expertise. Dans cet article, ce sont essentiellement

1. À noter que le terme d'enjeu a ultérieurement perdu son inscription dans le champ politique pour n'être plus que le lieu ou l'activité exposés au phénomène naturel de la terminologie des plans de prévention. Pour H. Ollagnon, il s'agissait de mettre en avant des objectifs sectoriels comme le développement agricole ou industriel, ou le fameux enjeu patrimonial, un précurseur du concept de développement durable.

### Contact

Sylvie Brochot  
Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt,  
42, avenue Marcellin Berthelot, BP 31,  
38040 Grenoble Cedex 9,  
à l'époque des travaux, Cemagref Grenoble,  
UR Érosion torrentielle et avalanches

2. Les capacités cognitives d'un décideur sont toujours trop restreintes face à la complexité de la réalité : ne pouvant intégrer toutes les informations, il a recours à des simplifications. Il poursuit des objectifs flous qu'il va faire évoluer. En fait, il n'y a pas vraiment de décision, ni de décideurs, mais un système ; on peut quand même en parler (ce que nous ferons pour simplifier) parce que l'ensemble des acteurs le vivent comme ça et vont légitimer l'action engagée par un « récit » (Laroche H., 1996).

les résultats concernant ce second thème qui seront exposés, le premier thème (pour lequel un autre article est en préparation) n'étant qu'évoqué pour situer le contexte. On abordera ensuite la construction, l'appropriation des savoirs et leurs usages puis la situation d'expertise et le rôle des experts.

## L'élaboration de la représentation du risque au cœur de l'action publique

### La construction de l'action publique

Les risques naturels réclament l'action publique car le besoin de sécurité est un des fondements de l'État. Celui-ci y répond actuellement par une gestion des risques qui tend à se substituer à la conquête d'une sécurité absolue (Dourlens C. *et al.*, 1991).

Comment l'action publique se construit-elle ? L'idée d'une décision rationnelle élaborée au travers d'une procédure séquentielle (identification du problème – recherche de solutions – évaluation et choix), doit être abandonnée. Les décideurs ont une rationalité limitée<sup>2</sup> ; ils réfléchissent et agissent à partir d'une image simplifiée, d'une représentation socialement élaborée et partagée du monde réel que B. Jobert et P. Muller (1987) appellent le référentiel. Celui-ci, constituant le cadre intellectuel de l'action publique, exprime la vérité du moment, en connectant la pratique et l'intellectuel. Sa construction est le résultat d'un travail cognitif de

fabrication d'un sens commun par des médiateurs (des professionnels, des élites administratives, des élus...) reconnus par les acteurs.

Nous avons vérifié sur le terrain (sommairement, car ce travail ne consistait pas en une analyse des politiques publiques) que ce cadre conceptuel, connu sous le nom « d'approches cognitives », convenait à l'action publique locale pour les risques naturels. Son régime de cogestion extrêmement imbriquée entre l'État et les collectivités locales déjà souligné par P.-H. Bourrelier (1997) nous est également clairement apparu ; entre prescription et négociation, il induit une faible légitimité des décisions.

### L'élaboration d'une représentation du risque

Si on se réfère aux « approches cognitives », la construction, l'appropriation et les usages des savoirs sont des processus intégrés à la fabrication de l'action publique. Ils nourrissent l'élaboration de la représentation du risque qui constituera le cœur du référentiel local.

Certains sociologues abordent cette question plutôt en terme de perception, laissant le champ ouvert à l'opposition entre la « bonne » et la « mauvaise ». Pour les spécialistes de science politique, les risques se constituent de façon dynamique au travers de l'appropriation des phénomènes, de la mobilisation de ressources, de de coalitions (Gilbert C., 1999). Leur représentation

#### Encadré 1

##### Les deux villages étudiés

Nommées ici Faudan et L'Envers pour respecter un engagement d'anonymat des lieux et des personnes, ces deux communes de quelques milliers d'habitants sont concernées respectivement par un effondrement et des avalanches. Ces phénomènes menacent, outre des habitations individuelles, des établissements recevant du public particulièrement sensible : enfants, personnes âgées.

À Faudan, des effondrements rocheux de plusieurs centaines de milliers de m<sup>3</sup> ont déjà eu lieu, dont l'un s'est accompagné d'un important nuage de poussière. Des études menées par deux organismes privés d'expertise concluent à la possibilité de protéger la zone menacée. Un collectif regroupant les personnels des maisons d'enfants et les parents s'est mobilisé pour obtenir de l'information et la faire circuler. Nous avons assisté à une réunion, organisée par la sous-préfecture à l'intention du grand public pour présenter la synthèse des connaissances sur le dossier.

À L'Envers, la commune a engagé une étude destinée à faire le point sur le dispositif de protection actuel et à évaluer le risque d'avalanche (certaines ont déjà atteint le village). Lorsque le rapport d'expertise (menée par un organisme public), conclut à la possibilité que des bâtiments publics soient endommagés, le conseil municipal rejette cette conclusion. Des travaux de protection très coûteux sont envisageables. Une présentation du rapport a lieu auprès des personnels des établissements, il n'y a pas eu d'autre initiative publique pour la diffusion de l'information. Un avis est demandé à une commission nationale. Nous avons assisté à deux réunions tenues par cette dernière.

émerge des investissements d'acteurs, individus ou organisations, appartenant à des sphères très diverses (politique, scientifique, administrative...) sans qu'il soit besoin de s'interroger sur un éventuel clivage entre risque objectif et risque subjectif. Cette approche ne s'oppose pas vraiment à la précédente : les perceptions contribuent à la construction d'un sens commun. Les deux approches convergent également pour exclure des risques qui ne seraient définis que scientifiquement. Elles rejettent la notion d'acceptabilité pratiquée comme un concept probabiliste (si les mesures sont inefficaces ou trop coûteuses, le risque devient acceptable) ou un instrument de communication à l'usage des politiques (il faut éduquer le public pour rendre un risque acceptable), comme le formule P. Peretti-Wattel (1999).

### Savoirs et démocratie

M. Callon (1999), prolongeant les réflexions de J. Habermas (1973), traite, au travers de 3 modèles, des relations entre les connaissances et la décision politique. Il estime que les modèles dits « du débat public » et « de la co-production des savoirs » peuvent constituer une référence pour la résolution démocratique des problèmes environnementaux. Surtout, son approche fournit une grille d'analyse féconde sur cette problématique en pointant des questions importantes à examiner :

- la place des savoirs profanes ;
- le degré d'autonomie de la sphère scientifique et technique par rapport à la sphère décisionnelle ;
- la place des procédures d'information, de débat, d'apprentissage collectif ;
- la volonté de rapprocher le risque perçu par la population du risque objectif des scientifiques, plutôt que la possibilité d'une négociation, d'un compromis ;
- la façon dont est traitée la légitimité.

La confrontation au terrain désigne le modèle dit de « l'instruction publique », parfois celui du « débat public » comme modèle courant dans le cas des risques naturels (Brochot S., 2001). Nous ne nous étendons pas plus ici sur ce résultat qui sort du champ de cet article.

## Construction, appropriation et usages des savoirs dans l'action publique locale pour la prévention des risques naturels

### La quête d'une légitimité scientifique et technique adossée à des conceptions rationalistes largement répandues

M. Weber (1991, 1<sup>re</sup> édition en 1919) a été le premier à différencier l'homme politique du producteur de connaissances spécialisées. Malgré des critiques comme celles de J. Habermas (1973), qui déplore que cette approche conduise à un modèle décisionniste où le politique fixe les fins et s'en remet au savoir pour les atteindre, cette conception rationaliste imprègne la vie publique. Ainsi, la gestion locale d'un risque ne peut s'envisager que sur la base de sa définition scientifique et technique, si possible probabiliste. Pour G. Decrop (1997 ; p. 91), « L'idée d'une vérité unique délivrée par la science et garantie par l'État est fortement ancrée » et elle s'interroge (2001) : du fait de l'incertitude qui les entoure, les risques ne pourraient-ils faire l'objet de décisions ?

Sur le terrain, tous les acteurs rencontrés sont fortement marqués par cette conception et désirent fonder sur des connaissances scientifiques et techniques des décisions dont ils pressentent le caractère conflictuel. Les services techniques de l'État eux-mêmes, alors qu'ils détiennent des compétences et une forte légitimité leur permettant d'agir, recourent à des empilements d'expertises. Cet expert en témoigne : « Il y a aussi ça, c'est que souvent, il y a un peu une instrumentalisation. Là en fait, le maire, s'il dit : *On ferme le camping à cet endroit-là*, tout le monde va lui tomber dessus en disant : *Oui, y'a une crue, vous partez, vous faites pas votre boulot, vous abandonnez pour rien*. Il attend l'étude pour dire : *Vous voyez, l'étude, elle montre qu'on ne peut pas y aller, donc, on se met ailleurs*. (...) Souvent, non pas très souvent, des fois, le RTM<sup>3</sup> me commande une étude, ils savent très bien, n'importe qui, que c'est inondable et tout, donc ils n'ont pas besoin de l'étude pour savoir que c'est inondable. Mais par contre ils ont besoin qu'il y ait quelqu'un d'autre qui aille dire aux élus : *Votre camping, il faut le virer, parce qu'il ne peut plus rester là* ». Cette quête de légitimité est visible à L'Envers au sein de la commission dont le président, en ouvrant une réunion,

### 3. Restauration des terrains en montagne.

annonce qu'elle veut s'entourer de « la meilleure expertise possible avant de rendre son avis ».

Cette conception est renforcée par le fait que la plupart des acteurs croient en la rationalité de la décision : le décideur poursuivrait un objectif et effectuerait de savants calculs avant de choisir. Cet expert explique : « On apporte tous les éléments qu'on peut pour qu'il puissent faire un choix éclairé et puis voilà. Faut clairement insister sur les inconvénients de chaque solution et puis après ma foi... ».

Comme avancé au paragraphe « La construction de l'action publique », cette rationalité décisionnelle s'avère une fiction ; aucun objectif n'est clairement identifiable au départ.

- À Faudan, difficile d'identifier qui décide quoi entre l'État et les communes : évacuations, zonages, travaux s'imbriquent, s'influencent et sont donc cogérés, même si formellement il y a un décideur pour chaque action.

- À L'Envers, un des experts travaille sans jamais vraiment cerner les usages qui seront faits des conclusions, et par qui : « Au début, tel que c'était présenté, je pensais que c'était un dimensionnement d'ouvrage, c'était relativement court et balisé. Hormis le fait que c'était délicat parce qu'il y avait un enjeu important, sur le coup, la question posée semblait relativement claire. En fait très rapidement je me suis rendu compte qu'il n'y avait rien de décidé. (...) Il n'y avait aucun avis du maître d'ouvrage pour dire *Protégez-moi contre l'avalanche centennale, ou contre une avalanche de telle caractéristique*. Il n'y avait rien ». Mais même s'il s'agit donc bien d'une fiction, l'adhésion des acteurs à ce modèle de rationalité de la décision constitue un terrain favorable pour le recours aux connaissances scientifiques.

Cette rationalité décisionnelle présumée a aussi pour corollaire un conflit de rationalité entre la sphère scientifique et technique et la société locale. Les experts et administrations techniques ne conçoivent le risque que dans le cadre d'une représentation statique basée sur la rationalité scientifique probabiliste inspirée des théories micro-économistes, alors que la société locale adopte implicitement une représentation dynamique (évoluant sans cesse), contextuelle, construite dans les interactions. Pour elle, le risque s'inscrit dans un territoire où il faut vivre, c'est-à-dire, pour reprendre les propos recueillis auprès des habitants, gérer un budget, revendre sa

maison, conserver de bonnes relations avec ses voisins et se confronter à bien d'autres risques...

### Les savoirs profanes

B. Wynne (1999) a étudié la distinction entre savoir expert et savoir profane. Il souligne que les exigences qui pèsent sur la production des énoncés scientifiques impliquent un refus de la diversité des situations, la tendance à faire abstraction de la complexité, et des présupposés sur le monde social. Le savoir des experts serait, par construction même, partiel et parfois partial (en dépit de son image habituelle d'objectivité). Le savoir profane est plus contextuel, plus local, mais tout aussi rationnel ; il est complexe, réflexif, dynamique, innovant ; il se nourrit d'aspects matériels, empiriques, théoriques. En général, il apparaît comme un savoir-faire, rarement reconnu, non codifié, mais souvent intégré finalement.

Le recueil de témoignages fait partie de la démarche habituelle de l'expert en risques naturels, lors de la phase de caractérisation des phénomènes (Vidal-Naquet P., 1998, ou Galland J.-P., coord., 1995). G. Decrop (1997) montre que démarche cognitive et pratique, savoirs scientifiques et vernaculaires sont mêlés. Mais, ces derniers ne sont pas mis en avant tels quels : pour être légitimés ils doivent être intégrés par l'expertise scientifique (Decrop G., 1998). Nous l'avons vérifié sur le terrain : ces savoirs ne sont considérés que pour enrichir l'expertise officielle.

D'autres savoirs pratiques ou locaux, qui touchent principalement, dans nos deux villages, d'une part les comportements en cas de danger, et d'autre part la définition contextuelle et dynamique du risque sont très peu pris en compte. Toutefois, pour les maisons d'enfants de Faudan, le collectif a été sollicité dans la conception du plan d'alerte de ces établissements. Naturellement, l'expérience directe du risque enrichit considérablement ces savoirs.

### La livraison des connaissances, leur appropriation, leur circulation

Les anciennes pratiques de dissimulation, de réticence à diffuser l'information, que ce soit de la part de l'administration ou des élus, s'estompent. Au-delà des mesures réglementaires de portée générale, les situations locales de risque suscitent de plus en plus souvent la diffusion d'une

information spécifique. Il n'y a pas de procédure, sauf à l'aval, celle des enquêtes publiques ; on reste dépendant de la bonne volonté.

À Faudan comme à L'Envers, l'information, les résultats des expertises ont été largement diffusés, soit à l'initiative des responsables soit à la demande de la population. Sur ce plan, le modèle de « l'instruction publique » de M. Callon (1999) évoqué ici dans la partie « Savoirs et démocratie » est largement répandu : les administrations, les experts ne ménagent pas leur peine.

Deux discours coexistent cependant : celui des élus et parfois des administrations qui estiment diffuser largement et spontanément l'information, et celui de la population qui juge toujours qu'il y a rétention. Pour certains habitants ou associations, l'information devient un but en soit, une épreuve de démocratie locale et ils se lancent dans une quête éperdue sans s'interroger sur son usage ultérieur. À Faudan, les membres du collectif des maisons d'enfants « ont exigé d'avoir de l'information », ils ont « appris beaucoup de choses » mais difficile d'établir ce qu'ils en ont fait précisément, si l'information répondait à leurs attentes.

Malgré les obstacles tenant au langage et à l'utilisation d'outils et concepts ardu, la capacité de compréhension est très importante de la part du public pour peu qu'il y ait eu une volonté lors de la mise à disposition des connaissances. Nous avons observé lors de la réunion publique de Faudan que l'auditoire est capable de corriger un lapsus très technique d'un intervenant. Les questions ont montré également que l'auditoire a bien suivi. Il ne s'agit pas forcément de maîtriser le sujet, comme le développe cet expert qui a bien réfléchi à la question : « C'est toujours pareil, il faut faire la différence entre comprendre et maîtriser. Les gens à qui on l'explique, ils vont le comprendre, ils ne vont pas le maîtriser. Donc si je considère que les matériaux, ils ne peuvent pas s'arrêter sur le lit tant qu'il est dur en béton, par contre si avec d'autres cailloux, ils s'arrêtent assez facilement, ça, ils le comprennent. Si on leur reposait des questions là-dessus, on verrait tout de suite des limites, mais... ».

L'organisation de réunions publiques est le signe d'une volonté de faire circuler les connaissances, d'échanger de l'information. Les élus comme l'administration y sont en général favorables pour ce qui concerne les connaissances stabilisées. Il y a par contre des réticences pour les connaissances

controversées, les actions ou décisions en débat. La culture du secret de l'administration est alors prompte à ressurgir. C'est ainsi que des membres de la commission déploraient à L'Envers : « Tout le monde sait tout. Tout le monde a un avis sur tout » ; ils auraient souhaité que le dossier reste confidentiel. On lit dans un relevé de décision d'une réunion organisée par l'État que la communication nécessite d'attendre que « soit arrêté l'aléa de référence, que la question de la résistance des bâtiments soit plus claire ». Lorsqu'ils osent faire part de cette incertitude, les responsables, élus locaux ou représentants de l'État sont visiblement mal à l'aise ; nous avons observé qu'en général, ils bafouillent, se contredisent, que leur diction devient confuse. S'ils ne la cachent pas, ils n'arrivent pas non plus à l'énoncer clairement et sereinement.

Des personnages importants interviennent dans la compréhension et la circulation des savoirs. Les traducteurs assurent la communication entre la sphère scientifique et technique et les autres acteurs. L'opération, qui porte sur le langage, établit une équivalence entre des problèmes formulés dans des répertoires différents (Callon M., 1986). Elle est bien décrite ici par un expert qui évoque son partenaire appartenant à un service de l'État : « Son rôle en tant que conseiller technique était de s'éloigner (*nota : du rapport d'expert*) et de transférer, d'écrire différemment le contenu technique pour que ça soit compréhensible pour un maire, pour un préfet ou n'importe qui ». Même si certains experts peuvent assurer eux-mêmes ce rôle, ne ménageant pas leur peine pour rendre leurs conclusions accessibles, certains acteurs apprécient la disponibilité permanente de personnes susceptibles de faciliter leur compréhension ; comme l'exprime ce président d'association : « C'est mieux quand quelqu'un peut vous expliquer ».

S. Cartier (1999) campe un autre personnage intéressant dans la circulation des savoirs, celui de « précurseurs ». Ils ont une « capacité d'explication », une « capacité phénoménale de synthèse » qui touche évidemment les disciplines, mais aussi les secteurs d'activités. Ils assurent « une coordination de pratiques contradictoires ». « Ils doivent progressivement offrir aux autres acteurs tous les éléments d'une politique clef en main ». Appelés passeurs par d'autres sociologues, ils apportent plus que l'inter ou pluri-disciplinarité, l'intersectorialité qui est importante pour les questions d'environnement. Finalement,

précurseurs ou passeurs semblent se confondre avec les médiateurs des approches cognitives des politiques publiques (cf. point précédent « La construction de l'action publique »).

Pour les risques naturels en montagne ce sont souvent les agents du service RTM qui jouent ces rôles. Ils sont appréciés du fait notamment de leur implantation locale. Ce maire en parle : « Il sait allier à la fois une analyse scientifique, une analyse de risque grave, mais en même temps voir, en fonction de l'endroit où l'on est, ce qu'il est possible de faire, et ce qui n'est pas possible (...) Il mettait bien dans mes mains tout ce dont il pensait que j'avais besoin ».

À Faudan, le collectif des maisons d'enfants a également joué ce rôle. Outre son action en matière d'information, il a contribué à l'élaboration d'une représentation du risque intégrant les différentes facettes de la vie locale : habitat et foncier, approche globale de la sécurité des enfants, lien social... Il a promu des actions comme l'élaboration du plan d'alerte.

Bien entendu, ces rôles de traducteurs et surtout de médiateurs, confèrent du pouvoir, et cela peut engendrer des dérapages. Cela n'a pas échappé à ce maire : « Un rôle comme ça (*nota : de traducteur*), moi, ça me gênerait plutôt. Parce que je pense qu'à partir du moment où on analyse, à partir du moment où l'on fait la démarche de l'analyse scientifique brute à l'explication, forcément, y'a une prise de parti. Soit on reste dans le purement technique et on est neutre, soit on dévie pour aller jusqu'aux implications, parce que quand on explique, forcément, on va jusqu'aux implications, et là, il y a forcément une influence, un boulot d'analyse derrière ».

### Usages des savoirs

Les connaissances scientifiques et techniques contribuent à l'élaboration de la représentation du risque. P. Roqueplo (1999) propose la constitution d'un « espace public<sup>4</sup> de l'expertise articulant connaissances, incertitudes, et ignorances avec les options politiques envisageables ».

Les débats publics organisés sont inexistantes sur les scènes locales du risque. Si le débat existe, c'est en coulisses, à l'initiative d'associations, comme à Faudan. Quant aux controverses, elles sont jugées inutiles voire redoutées par l'ensemble de nos interlocuteurs avec lesquels le sujet a été abordé. « Ce qui compte, ce n'est pas de se

procurer la meilleure expertise disponible, mais de donner la parole à toutes les expertises sur un même objet ». Cette recommandation déjà ancienne de M. Pollak, (1985 ; p. 264) comme celles de P. Lascoumes (1999) à ce sujet, ne semblent pas prêtes à trouver sur le terrain un écho favorable. Un expert raconte : « Ils voulaient demander une contre-expertise, mais le RTM, a déconseillé à la commune de le faire. Il ne s'y est pas opposé, il a déconseillé en disant que la contre-expertise risquait d'arriver à un scénario encore plus défavorable que le premier projet. Bon, ils n'ont pas insisté... ». À Faudan, les personnels des maisons d'enfants n'auraient pas souhaité demander de contre-expertise, même s'ils en avaient eu les moyens. L'administration insiste longuement sur le caractère complémentaire et non contradictoire des deux expertises géotechniques successives, comme si cela avait été négatif.

Au cours des échanges qui s'instaurent malgré tout à propos des risques naturels, des éléments concrets concentrent progressivement les investissements de l'ensemble des acteurs. À Faudan, c'est par exemple la hauteur de la digue de protection. On observe alors une sorte d'acharnement de chacun à donner son point de vue sur l'élément en question, sans qu'il s'agisse forcément d'un choix déterminant. Face à la complexité, les acteurs semblent simplifier en sélectionnant ces éléments qui vont leur donner l'occasion d'échanger, de vérifier la possibilité de travailler en commun, de mesurer des rapports de force, de négocier. Il nous semble qu'il s'agit là des cristallisations, des objets transactionnels désignés par G. Decrop *et al.* (1997) ou les objets intermédiaires de D. Vinck (1999).

La comparaison entre Faudan et L'Envers montre des usages différents des connaissances :

– à Faudan, les résultats de l'expertise sont tombés dans une ébauche d'espace public, modeste, mais remarquable dans ce domaine des risques naturels. Des acteurs se sont mobilisés fortement sur la question de leur circulation et de leur appropriation, et ont suscité des débats certes privés mais réels et un apprentissage collectif. Certains savoirs pratiques et locaux, relatifs à l'alerte, ont été intégrés. Les experts, les administrations, les circonsstances (l'urgence) et la nature du risque (pas de notion de temps de retour), ont permis l'élaboration d'une représentation contextuelle du risque. Finalement, aucune

4. L'espace public est pour J. Habermas le lieu symbolique de production et d'échange publics d'arguments, de raison, sur les affaires de la cité. Cet espace public est lui-même articulé à un espace de délibération et de prise de décision.

décision n'a été prise en référence directe aux expertises, mais il y a eu ajustement mutuel et progressif entre les actions et l'état de la représentation du risque, celle-ci s'appuyant globalement sur un savoir dont l'expertise n'était pas la source exclusive ;

– à L'Envers, l'information reste longtemps confinée aux « notables » (élus, directeurs de la maison de retraite et des écoles). La circulation des résultats de l'expertise finit par s'organiser clandestinement, en quelque sorte, mais cela ne permet pas le débat. Les acteurs locaux ont le sentiment que leur expérience des avalanches anciennes ou de gestion des périodes avalanches n'a pas été sérieusement considérée. Le risque est isolé des autres enjeux du village ; sa définition, largement dominée par l'État et sa conception rationnelle probabiliste cristallise la gestion du risque d'avalanche, alors que d'autres questions seraient tout aussi déterminantes comme l'efficacité des protections, l'exposition des populations à partir d'une analyse du fonctionnement quotidien des établissements menacés, les autres risques encourus par la population fréquentant le site.

En admettant que l'usage des savoirs et même leur construction au sein d'un espace public deviennent un idéal à atteindre pour le fonctionnement démocratique des systèmes de décision, l'étude empirique met en évidence les obstacles auxquels cet objectif se heurtera :

– dans nos deux villages, la société locale génère un formatage du risque correspondant à ce qu'elle peut supporter : sur les scènes locales du risque, les acteurs jouent la comédie. Devant les dangers qui les menacent, devant la complexité de la situation, ils sont obligés de rendre leurs idées, leur représentation du risque, cohérente avec leurs comportements. On rejoint G. Decrop *et al.* (1997, p. 193) à propos du cas de Séchilienne : « Prise dans l'état d'une politique qui promeut l'affichage radical du risque tout en affirmant que le risque nul n'existe pas, la société choisit implicitement le maintien de la paix sociale, en formatant le risque affiché aux dimensions de ce qu'elle est susceptible d'assumer ». Elle agit et ensuite elle pense (Schoeneich P., Busset-Henchoz M.-C., 1998 ; Laroche H., 1996). Il en résulte une représentation du risque pas trop abominable, un certain déni, quoi qu'annoncent les experts. D'où la confiance un peu forcée de ce maire : « On n'a pas le choix, on n'a pas le choix. On n'est pas des techniciens. Y'a des

techniciens en face de nous, on est obligé de leur faire confiance. On ne s'est même pas posé la question de savoir si c'était la bonne solution ou pas » ;

– les contraintes de temps bornent la construction d'un espace public : les acteurs sentent bien tout l'intérêt qu'ils auraient à rester mobilisés en permanence pour peser sur la représentation du risque. Mais cela est coûteux, comme le rappelle ce président d'association : « Mais, c'est vrai qu'on s'est bougé, quand même, on y a donné du temps, de l'énergie. C'est pas toujours facile de remuer tout ça... ».

## La situation d'expertise et le rôle des experts

### L'inévitable recours à l'expertise

#### LA FICTION DE LA NEUTRALITÉ DE L'EXPERT ; NEUTRALITÉ ET INDÉPENDANCE

Instrument essentiel de la quête d'une légitimité scientifique et technique, déjà évoquée dans cet article dans le domaine des risques naturels, l'expertise accapare le processus de décision au détriment du politique (Decrop G., 2001). Faire intervenir un acteur supposé neutre est un autre motif du recours inévitable à l'expertise dès lors que le risque est mis sur agenda. Les politiques, les institutions, les experts eux-mêmes partagent largement cette idée qu'ils seraient à l'abri de toute influence sociale. Elle ne résiste pas à l'analyse de leur discours qui laisse poindre leurs intérêts, leurs valeurs dans le savoir qu'ils élaborent. Ainsi cet expert laisse transparaître sa préférence pour des rivières peu aménagées : « Une fois, ça m'est arrivé, j'ai proposé un aménagement qui me plaisait beaucoup, je passais le lit de 20 à 50 m et c'était dans une zone de friches. Ça me plaisait parce que on allait augmenter la pente d'équilibre, on allait supprimer des seuils, on allait faire une rivière qui ressemblait à quelque chose ». D'ailleurs, si la neutralité, l'objectivité reviennent régulièrement dans la rhétorique des différents acteurs, ils relativisent la plupart du temps eux-mêmes ce jugement à la réflexion, comme ce président d'association : « *A priori*, je pense qu'un expert indépendant du pouvoir, donc indépendant des administrations de l'État, je pense qu'il est neutre, c'est pas pour ça qu'il est objectif. Je suis d'accord sur le principe d'une contre-expertise. À partir du moment où on fait intervenir 1, 2, ou 3 experts

indépendants du pouvoir, oui, pour moi, c'est des gens qui sont neutres ; maintenant, personne n'est neutre. On a tous des intérêts quelque part ».

S'agissant d'une autre fiction, pourquoi ce discours sur la neutralité est-il aussi récurrent ? Il y a probablement confusion avec la notion d'indépendance : dans l'esprit des acteurs, les experts doivent se prémunir absolument de toute influence de la sphère décisionnelle, et réciproquement. Ainsi, à L'Envers, une nouvelle expertise va être demandée à quelqu'un qui « n'a pas trempé dans l'affaire » (selon l'expression d'un membre de la commission en réunion). Ce n'est pas tant sa compétence qui est attendue que le fait qu'il soit totalement extérieur au contexte socio-politique qui a pu finir par imprégner les experts actuels (on envisage même d'avoir recours à un expert étranger). On prolongera plus loin cette discussion en la centrant cette fois sur l'indépendance (cf. « L'expertise entre la sphère scientifique et technique et la sphère socio-politique »).

#### UNE SOLLICITATION IMPRÉCISE DE L'EXPERTISE

La mise en œuvre effective de l'expertise s'effectue généralement dans un tête-à-tête entre l'expert et l'administration technique qui en fixe les objectifs et le contenu. « On s'est réuni dans les bureaux du RTM, y'avait pas la commune » relate un expert. Même s'il sont sollicités, même s'ils payent, les élus se mêlent rarement de cette phase et encore moins le public ou les associations. D'après ce responsable d'une administration technique, « ... la notion de cahier des charges, les élus s'en fichent. Ils ne s'en fichent pas tous, mais un grand nombre. Par contre, il y a des communes qui font des remarques intéressantes. Il y a certaines communes même où le projet de cahier des charges est annoté ». Souvent, ils ne le souhaitent pas, comme ce membre du personnel des maisons d'enfants à Faudan auquel il a été demandé s'il aurait souhaité participer à la commande aux experts : « Non, on s'est intéressé à l'expertise, on ne voulait pas rentrer dans le détail ».

Il n'y a pas beaucoup de place pour une réflexion sur le contexte socio-politique, sur les attentes des acteurs vis-à-vis des connaissances. Le processus de définition de l'action publique locale, l'imbrication des décisions, la cogestion spécifique aux risques naturels, conduisent de toute façon à l'impossibilité de définir *a priori* l'ensemble des connaissances qui seront

nécessaires. Il faudrait procéder à des ajustements successifs. À défaut, la commande reste floue pour les experts : « Il faut toujours reformuler la commande avec le client ».

Cette imprécision les oblige parfois à assumer des responsabilités relevant de la sphère décisionnelle. Elle leur permet de rejeter certains scénarios de phénomènes naturels jugés par eux trop extrêmes à la place des communautés locales ou de leurs représentants : « En toute rigueur, — reconnaît cet expert — il aurait fallu discuter de ça avec les élus et tout. Mais on ne peut pas demander au maire de Faudan s'il faut prendre ça comme hypothèse ou pas. Moi je considère que... — si c'était à refaire, je referai pareil — que c'était pour moi le plus raisonnable ». Elle leur donne la liberté de développer leurs travaux en fonction de leur culture ou de leurs intérêts (possibilité de mettre en valeur des résultats de recherches, développements quantitatifs gratifiants...), voire de l'habitude.

Finalement, cette sollicitation imprécise esquisse déjà un certain formatage des choix collectifs : des hypothèses sur les phénomènes, les risques, les actions vont être d'ores et déjà écartées.

## La production des connaissances

#### LA PLACE RÉDUITE ACCORDÉE AUX SAVOIRS LOCAUX ET PRATIQUES PAR L'EXPERTISE

La collecte des savoirs locaux n'est pas envisagée systématiquement, mais elle est très fréquente en ce qui concerne la description des phénomènes, la chronologie des événements, la reconstitution de dommages, comme en est convaincu cet expert : « Moi, j'en suis persuadé, c'est très très clair, il faut solliciter les gens du secteur, les mettre à contribution ». Mais ces relations ont un caractère informel et facultatif, insiste cet autre expert : « Y'a des torrents, c'est évident, on a envie de voir personne, ça s'enfile comme des perles, c'est clair, c'est facile, quoi. Puis y'en a d'autres... ». On ressent une certaine asymétrie dans l'échange, c'est l'expert qui en reste le maître (cf. paragraphe précédent « Les savoirs profanes »).

#### LE TRAITEMENT DE L'IGNORANCE OU DE L'INCERTITUDE

L'expert doit affronter le manque de connaissances ou l'incertitude pour des pans entiers des questions qui lui sont soumises : « Donc après, quand on ne sait pas, on ne sait pas et puis on fait comme on peut en disant que toute façon on ne

sait pas et qu'on ne peut pas faire mieux. On ne s'engage pas sur les périodes de retour, et puis on surdimensionne quoi. L'ignorance coûte plusieurs millions chaque année, c'est évident. Le fait de ne pas avoir d'interlocuteur, ça coûte cher. Au B... moi j'ai dit, j'ai jamais vu un torrent comme ça. J'ai bien accepté. Dans le rapport, il doit faire environ 70 pages, j'ai fait exprès de mettre dedans tout ce qu'on savait dessus, des narrations de crues, des machins. J'ai passé 2 jours là-bas au RTM dans les caves à faire l'inventaire de tout ce qui existait pour essayer d'avoir un maximum de billes. Et puis à la fin, on ne sait pas donc en fonction de ce que j'avais lu, j'ai pris d'abord, je ne sais plus... J'ai dit le B... pour qu'il coule, il faut, je ne sais plus combien j'avais pris, disons 200 m<sup>2</sup> de section ». Il doit sans cesse composer avec le savoir et l'ignorance, dans une sorte de *je sais, moi non plus* : « J'ai tâtonné pour essayer d'avoir une caractérisation nivologique vraisemblable du site ».

B. Latour (2000) préconise de ne surtout pas demander aux experts d'être formels, et de les laisser énoncer l'ignorance. « La vie publique doit s'habituer dorénavant à cohabiter, non plus avec des savants qui tranchent par la certitude indiscutable de leurs avis, mais avec des chercheurs caractérisés justement par l'incertitude et le caractère controversé de leurs résultats provisoires. La démocratie y gagnera ; les sciences aussi ». Sur nos 5 experts interrogés un seul souhaite masquer l'incertitude : « Quand j'ai de l'incertitude, je fais en sorte que mon raisonnement, il prenne en enveloppe mon incertitude. Je ne dis rien du tout ».

Il existe aussi indéniablement une culture de l'ingénieur selon laquelle l'action, les travaux, n'auraient que des avantages indéniables et sont présentés comme tels, comme le déplore ce responsable d'un service technique de l'État : « Moi, je me bagarre en permanence pour qu'on arrête de dire, on fait telle chose, ça va régler la situation. Il faudrait un dossier avantages/inconvénients. Ici, pour un projet que tu présentes, mettre avantages/inconvénients, y'a pas moyen. C'est dans la culture des gens ».

### Les experts ne ménagent pas leur peine pour livrer les connaissances

Les experts sont soucieux d'être compris par le public et ils ne refusent pas en général les réunions publiques : « J'ai pas le choix de refuser une

réunion publique, j'ai pas le choix (...) C'est un autre intérêt. Au niveau du service, si on prétend avoir un regard d'une certaine pertinence sur les choses et qu'on ne va présenter ce qu'on a fait ! ».

Ils montrent un réel souci de pédagogie et d'honnêteté : « (...) Ce qu'il faut, c'est toujours quand on simplifie, en particulier sur tous les effets où il y a des paradoxes, il faut une approche simplifiée, ne pas mentir, mais quand même laisser un peu une porte ouverte au paradoxe. Parce que si on dit, quand ça dépose, ça divague plus, il y a quelqu'un qui va dire, si ça creuse, ça va divaguer moins et c'est pas vrai, parce que quand ça creuse, à la fin, ça divague aussi pour aller chercher à bouffer. Soit on rentre dans tous ces détails, alors, on se perd, et tout le monde se noie et on ne sait plus où on en est. Donc il faut à la fois dire des choses simplifiées, mais en laissant la porte ouverte, au truc complet quoi. Comme ça, c'est plus dur, sinon, on s'enlise complètement ».

Toutefois, certains experts limitent leurs efforts à leur client :

« – Tu ne préfères pas expliquer toi-même ?

Expert – Généralement, c'est expliqué dans le rapport. C'est pas mon boulot, parce que moi, j'ai beaucoup peur de ça, d'être acheminé vers ces affaires de risque négocié.

(...)

– Tu n'as jamais fait de réunion publique ?

Expert – Non jamais. Avec des élus, oui, mais pas avec un conseil municipal entier. Je remets le rapport, je laisse la place à un médiateur ».

Sur ce plan, les experts, ne ménageant pas leur peine dans l'ensemble, contribuent activement au modèle « de l'instruction publique » de M. Callon (1999). En revanche, ils sont très mal à l'aise avec les controverses, les divergences scientifiques : un expert reconnaît dans une conversation informelle qu'il est rassuré d'aboutir aux mêmes conclusions que son confrère ayant réalisé l'expertise précédente. Ils ne voient les controverses que comme un échec, une remise en cause de leur crédibilité.

Ainsi, à propos de la réalisation d'une contre-expertise envisagée par la commission à L'Envers, cet expert maugrée : « Demander à un expert étranger, même si on le connaît et si on l'apprécie, montre une certaine part de suspicion de la part de la commission ».

## L'expertise en tension

Par sa position au cœur du système de décision, l'activité de l'expert est soumise à des tensions. Nous avons déjà mentionné celle entre le savoir et l'ignorance. D'autres, banales, ne méritent que d'être citées pour mémoire : qualité et rentabilité, qualité et urgence. Nous développerons ici des antagonismes susceptibles d'engendrer un fort impact sur l'usage des connaissances.

### ENTRE L'EXPLICATION ET LE « À DIRE D'EXPERT »

L'expertise ne consiste pas à assembler des connaissances avérées, à dérouler des procédures stabilisées, mais à puiser dans des expériences. Comme le décrit bien cet expert : « Je leur apporte une certaine expérience pour avoir vu de nombreux sites. Eux, ils connaissent très, très bien leur secteur, ça, il ne faut pas essayer de se mettre à leur niveau, d'un point de vue avalanches, toujours, ils connaissent très bien (... , *insiste*). Mais par contre, ils ont du mal à imaginer, y compris dans leur secteur, dans leur site, dans ce qu'ils connaissent, dans leur monde, quoi, quelque chose qu'ils n'ont pas vu. Et en fait, moi je suis là pour ça, bien souvent ».

En conséquence, l'expert conserve la liberté de livrer seulement un avis, une conclusion, précédée de la formule consacrée « à dire d'expert » ou de détailler au maximum son raisonnement. Toutes les solutions intermédiaires sont également possibles. Si les experts sont partagés sur ce point, les clients ne le sont pas moins. L'expert doit donc s'adapter, comme l'un d'eux l'explique : « Effectivement, des gens comme M..., comme R..., ils mettent dans leurs rapports *À dire d'expert*. Ça sort d'un chapeau. Très souvent, ça énerve les gens, ils ont l'impression que quand ils ne comprennent pas, c'est un avis, mais que si ça se trouve, il y aura un autre avis. On essaye de dire on est parti de ça et on arrive à ça et on a suivi ça pour y arriver. Très souvent, ça satisfait beaucoup plus les gens. Par contre, y'a des gens que ça énerve.

Y'a des gens, entre autres, c'est ce qui est arrivé sur les M..., ce qu'ils veulent, c'est une solution. Eux, les caractères universitaires de justifications ne les intéressent pas. Le RTM, c'est souvent comme ça. J'ai sous-traité pour B... pour la digue de T... et je lui demandais s'il avait lu le rapport, il m'a dit, j'ai regardé la conclusion, j'ai regardé les efforts que tu prenais. Il s'en fichait de la manière dont je suis arrivé au résultat, ce qui

l'intéressait, c'est le résultat. Y'a des gens, un type comme M... leur convient parfaitement. Y'a un rapport qui fait 3 pages ».

### AU SEIN DES INSTITUTIONS ET ENTRE LES INSTITUTIONS

Les institutions dans lesquelles évoluent les experts génèrent des situations conflictuelles.

Les relations de concurrence (liées à des enjeux de pouvoir, de carrière, commerciaux) entre experts d'institutions différentes ou d'une même institution se perçoivent au travers des conversations informelles : refus d'aller à certaines réunions, mauvaise volonté constante empêchant de mener des travaux collectifs... Cet expert lâche : « J'ai eu comme bien souvent un accord de principe, mais après, dans les faits, rien ne se réalise ».

Le cadre institutionnel bride souvent l'expertise, par exemple : concurrence avec d'autres activités, mépris par rapport à la recherche académique, ou moyens non-adaptés à ses besoins spécifiques dans les instituts de recherche publics, rentabilité dans les agences privées.

En conséquence, on observe un contraste saisissant entre d'une part la noblesse et la gravité de la mission, la créativité, la subtilité des experts et d'autre part la prégnance du quotidien : retards considérables, erreurs matérielles, comme en témoigne cet expert : « J'étais arrivé à récupérer le modèle numérique de S..., (...) je lui ai passé, il l'a perdu, c'était compliqué à redemander, après il ne voulait plus le faire, il n'avait pas le temps de le faire, de nouveau, il m'a sorti que c'était pas à un chargé de recherche de faire ça, il ne voulait pas tremper là-dedans, bon, au bout d'un an, j'avais toujours rien ».

### EXPERTISE SOLITAIRE, EXPERTISE COLLECTIVE

Du fait d'une demande restreinte sur certains risques, certains experts, uniques, sont isolés et en souffrent : « Ça serait bien si on pouvait aller voir quelqu'un et lui dire : *Voilà, j'ai un problème avec le torrent machin*. Ça, je le fais un peu avec L... et puis c'est tout. Ça c'est... (*ton de regret*). C'est un domaine où il faut reconnaître qu'il y a beaucoup de choses qu'on ne sait pas. Donc ça serait bien d'avoir... Si il y a quelqu'un qui était concurrent et qui s'installe, je ne lui ferai pas la gueule, et il y a des fois j'aimerais bien aller le

voir pour discuter de certains trucs. Pour le moment, il n'y a pas et ce n'est pas satisfaisant du tout. ».

Mais on peut aussi observer le rejet de l'expertise collective dans des institutions publiques, où il serait possible de la mettre en place.

#### L'EXPERTISE ENTRE LA SPHÈRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE ET LA SPHÈRE SOCIO-POLITIQUE

Nous avons constaté (cf. précédemment « La fiction de la neutralité de l'expert ; neutralité et indépendance ») que l'indépendance des experts, leur extériorité présumée, était un des motifs les plus importants de recourir à l'expertise. Ce cap est délicat à maintenir, les experts sont constamment tirés vers la sphère socio-politique, au plus tard au moment de concevoir un dispositif de protection : il leur est difficile de ne pas intégrer les contraintes financières supposées de leur commanditaire. « (...) *Quand on définit les solutions, c'est jamais tout à fait neutre. Disons que c'est une question de compromis, un peu en qualité-prix. Alors dans la qualité, il y a des tas de choses qui rentrent en compte, dans le prix aussi d'ailleurs* ». Notons au passage que cet expert illustre une nouvelle fois la confusion entre neutralité et indépendance.

C'est parfois à une intrusion caractérisée dans la sphère décisionnelle, quoique le plus souvent inconsciente, qu'on assiste. Les experts assument alors des choix politiques tels que l'ampleur, l'intensité du phénomène naturel dont la collectivité va chercher à se protéger. C'est ce qui s'est passé à L'Envers, dans un premier temps : « *Dans le premier rapport, j'ai proposé un aléa de référence* », reconnaît l'expert. Certains experts publics ne sont pas indépendants des administrations techniques auxquelles ils ont pu appartenir dans le passé ou avec lesquelles ils entretiennent une solidarité de corps.

Le discours d'indépendance ne résiste donc pas aux faits. Mais il permet à l'expert de s'isoler du contexte socio-politique et de préserver le fonctionnement en autonomie qu'il privilégie en général : « Les gens ? Faut pas que tu aies des relations. Justement, si tu dois donner un avis, (...) tu ne dois avoir des relations qu'avec le phénomène, c'est tout. (...) L'expert doit se mettre à l'abri du social, oui, oui, complètement ».

Finalement, il y a peu de coordination entre les experts et la sphère décisionnelle, peu d'intégra-

tion de la spécificité des situations locales comme le souhaiterait M. Callon (1999), alors que ce fonctionnement ne compromettrait pas l'indépendance des experts.

#### L'expertise n'apporte pas que du savoir

Au-delà d'apporter un savoir dont les usages visibles font l'objet du chapitre précédent « Usages des savoirs », la situation d'expertise permet à la société locale de forger (ou non) sa confiance dans le système de décision. À Faudan, ce sentiment est perceptible dans les entretiens réalisés auprès des acteurs. Comment l'expertise contribue-t-elle à le construire ? Les signes d'une cohérence interne et surtout d'une cohérence avec le terrain sont recherchés et rassurent ce maire : « (...) Quand on lit une étude, en tant que maire, souvent d'abord on n'a pas le temps d'aller vérifier, en général on la survole en se disant, en essayant de voir si y'a pas des choses aberrantes pour le terrain, des choses qui ont été prises en compte qui ne correspondent pas à la connaissance locale du terrain. Une fois que ça on a une idée, enfin, on a regardé avec cet œil critique, on s'en tient aux conclusions de l'expert, et puis voilà, quoi ».

Cet ingénieur d'un service RTM confirme : « Ce qui marque les élus, c'est de se rendre compte que les gens sont effectivement allés sur le terrain ». Certains éléments du travail doivent pouvoir être validés par les observations des habitants, comme en est convaincu cet expert : « C'est légitime, ils posent des questions et puis il y a tout un travail de validation. Y'en a qui disent : *moi j'ai vu à la dernière crue, ça c'est passé comme ça, comme ça ; est-ce que vous l'avez pris en compte ? Pourquoi on retrouve ça ? T'expliques ce que tu as fait, tu expliques que ce qu'il a vu, c'est vrai qu'il l'a vu... par exemple Y'avait une île au milieu, ça a fait déborder sur les côtés. Je dis Oui, mais de toutes façons s'il n'y avait pas eu d'île au milieu, ça aurait divagué et puis ça aurait bouffé les berges, quoi. Bon, ça tu passes le temps qu'il faut pour... C'est pas du temps perdu ».*

L'institution à laquelle appartient l'expert est un élément jugé important pour légitimer le résultat ; à Faudan, les uns préfèrent les organismes publics du fait de leur notoriété : questionné sur ce qui lui inspirait confiance, ce membre du personnel des maisons d'enfants à Faudan désigne « le nom des organismes, ce sont des organismes renommés, sérieux ». Les autres sont sensibles à

l'indépendance des experts privés vis-à-vis des services de l'État, comme ce président d'association : « Alors c'est vrai que l'on a quand-même fait globalement confiance à l'expert, surtout que c'était un expert privé, c'était pas des services de l'État. Y'a eu plusieurs expertises, et puis on a fait confiance au politique ».

Mais, ce qui est mis en évidence à Faudan, c'est que le sentiment de confiance résulte aussi largement du système institutionnel et des procédures dans lesquels s'insère l'expertise. La rapidité avec laquelle a été effectuée la première expertise immédiatement après le premier écroulement, les modalités selon lesquelles elle a été mise à disposition sont des signes relevés par les acteurs locaux. Ce président d'association reconnaît : « Ce qui a été déterminant pour nous, je crois que c'est assez clair, ça a été l'attitude du préfet. On a la conviction que les préfets, ils ne prennent pas de risque, ils sont sur des sièges éjectables, ces gens-là ». L'État est perçu comme une source de sécurité face aux dérapages possibles des décideurs locaux, des experts. Son comportement, en la personne des préfets ou sous-préfets, est scruté : les déplacements sur le terrain, par exemple. Ce membre du personnel des maisons d'enfants observe : « La préfecture s'est quand même déplacée. On pensait qu'il y avait quand même une préoccupation générale. On a fait confiance ». Bien entendu, cette confiance n'est pas générale, certains restent méfiants.

Finalement, par cette question de la confiance, c'est l'importance du formel ou du contextuel par rapport au fond (le savoir et les compétences de l'expert) qui est mise en évidence. Par ailleurs, ce sentiment est cohérent avec le formatage du risque évoqué ici au paragraphe précédent « Usages des savoirs » : la confiance permet d'écarter la représentation d'un risque décidément trop abominable qui aurait pu survenir ou de se libérer d'une mobilisation trop coûteuse.

## Conclusion

L'objectif de ce travail empirique était d'éclairer la construction, l'appropriation et les usages des savoirs pour l'action publique locale et d'étudier particulièrement la place de l'expertise et des experts dans ces processus. Il s'appuyait sur le cas des risques naturels en montagne.

Les savoirs nourrissent une représentation socialement élaborée et partagée du risque qui est au cœur de l'action. Les conceptions rationalistes qui imprègnent la vie publique induisent une quête de légitimité scientifique et technique où les connaissances scientifiques seraient le seul déterminant des décisions. Les savoirs locaux, pratiques sont négligés. Dans ce contexte, le recours à l'expertise est inévitable. Les résultats en sont largement diffusés, soit à l'initiative des responsables soit à la demande de la population. Celle-ci se mobilise cependant avidement pour l'obtention d'informations dont elle n'aura pas forcément l'usage, mais le déroulement de cette démarche va lui permettre d'appréhender le fonctionnement du système de décision. Les débats publics sont quasi-inexistants, ce qui n'empêche pas les éventuels débats privés, à la diligence des acteurs.

L'extériorité, l'indépendance présumée des experts par rapport à la sphère décisionnelle renforce le caractère inéluctable du recours à l'expertise. Convoquée dans la plus grande imprécision, elle s'accompagne de multiples tensions. Les plus vives résultent de la position ambiguë des experts entre la sphère scientifique et technique et la sphère décisionnelle. Les experts qui négocient, décident sont rares d'après nos observations, mais des intrusions modérées peuvent se produire. Malgré tout, trop autonomes, ils ne sont pas assez coordonnés avec la société locale par crainte de ternir leur légitimité, et sont enfermés dans leurs propres rationalités. Les experts s'investissent beaucoup dans la circulation de l'information et son appropriation par les acteurs.

Tous les échanges qui s'instaurent autour des savoirs sont l'occasion d'apprentissage collectif et de confrontations, qui vont permettre de mesurer les rapports de force. L'expertise permet la production et la formalisation des échanges au sein d'un espace public plus ou moins développé et aux acteurs de forger leur confiance envers les experts ou les institutions. La situation d'expertise produit plus que du savoir.

Les résultats précédents sont établis à partir des cas étudiés et leur généralisation rigoureuse nécessiterait évidemment d'autres travaux de recherche. Cependant, à partir de cette analyse et de travaux similaires, des suggestions pour une meilleure articulation entre les savoirs et la décision publique peuvent être faites.

La capacité d'appropriation des connaissances par le public est importante ; des personnages de traducteur et de médiateur facilitent ce processus. Ils en retirent un certain pouvoir, ce qui peut nuire à la légitimité des décisions. Il pourrait être envisagé de confier une partie de leurs fonctions à des personnes désignées explicitement et consensuellement.

L'intégration des savoirs pratiques ne concerne pas que les experts. L'ensemble des acteurs doit les reconnaître y compris dans leur contribution à l'élaboration d'une représentation contextuelle du risque (et pas seulement pour abonder la description de phénomènes ou optimiser un dispositif d'alerte).

Il serait d'ailleurs souhaitable que l'ensemble des acteurs, y compris ceux pour lequel c'est le moins naturel comme les experts ou des services techniques de l'État, renoncent à une représentation du risque fondée sur la rationalité scientifique ou décisionnelle. Il ne s'agit pas de nier toute légitimité à la science. Mais « il ne faut laisser ni l'exigence de rationalité paralyser le processus de décision, ni laisser ce processus renoncer à toute rationalité » (Roqueplo P., 1993 ; p. 313).

En corollaire, il serait fructueux, et nous souscrivons pleinement à une contribution de G. Decrop *et al.* (1997), de rechercher une logique de l'ouvrage, de l'action et non de substantialisation du risque. Il n'est pas indispensable d'avoir évalué, probabilisé pour examiner les conséquences de la réalisation ou de la non-réalisation du phénomène, se préparer aux différentes éventualités... et agir ! D'autant plus que chaque action modifie la représentation du risque. C'est un fonctionnement par petites

touches comme constaté à Faudan, avec des ajustements mutuels entre l'action, la représentation du risque et la production de connaissances qui pourrait se dessiner, avec la perspective d'expertises à tiroirs.

Plus particulièrement concernant l'expertise, des suggestions complémentaires peuvent être faites :

- les experts pourraient s'ouvrir à des représentations du risque non exclusivement fondées sur leur propre rationalité. Un des moyens serait qu'ils renoncent à leur autonomie et se cordonnent mieux avec la sphère décisionnelle. Nous estimons qu'une partie des tensions auxquelles ils sont soumis s'atténueraient et qu'ils y gagneraient un potentiel ;

- parallèlement, ils devraient devenir encore plus vigilants sur leurs implications dans les décisions pour lesquelles ils n'ont aucune légitimité, tendre à une plus grande indépendance. Le cas d'experts qui négocient, prennent des décisions relevant de la sphère décisionnelle, n'est toutefois pas général. Bien sûr ils débordent parfois de leur champ d'intervention, mais modérément ;

- il serait intéressant d'expérimenter l'expertise collégiale et les contre-expertises avec publicisation des controverses ;

- les experts devraient être ouverts à l'intégration des savoirs pratiques et locaux. Si eux-mêmes s'en chargent, il peut en résulter la création de nouvelles spécialités (pratique, sociale) ;

- les efforts des experts pour présenter les résultats, expliquer leur démarche, faciliter l'appropriation ne peuvent qu'améliorer le fonctionnement du système de décision. Ils sont encouragés à faire état de l'incertitude. □

---

## Remerciements

Ce travail a bénéficié du concours du CERAT, centre de recherche sur le politique, l'administration, la ville et le territoire (IEP de Grenoble) au travers de l'encadrement par C. Gilbert d'un DEA de *Science politique* de l'université Pierre Mendès-France. Il a été financé par le Cemagref. Mais ce travail n'existerait pas sans les élus, membres de l'administration, habitants, experts qui ont accepté de nous recevoir aimablement, de répondre patiemment à nos questions, de mettre des documents à notre disposition. Que tous trouvent ici l'expression de notre sincère reconnaissance.

---

### Résumé

L'objectif de ce travail empirique était d'éclairer la construction, l'appropriation et les usages des savoirs pour l'action publique locale et d'étudier particulièrement la place de l'expertise et des experts dans ces processus. Il s'appuyait sur le cas des risques naturels en montagne. Les savoirs nourrissent une représentation socialement élaborée et partagée du risque qui est au cœur de l'action. Les conceptions rationalistes qui imprègnent la vie publique induisent une quête de légitimité scientifique et technique qui rend le recours à l'expertise inévitable. Les résultats en sont largement diffusés mais les débats publics sont quasi inexistantes. L'expertise s'accompagne de multiples tensions. Les plus vives résultent de la position ambiguë des experts entre la sphère scientifique et technique et la sphère décisionnelle. Malgré tout, ils ne sont pas assez coordonnés par rapport à la société locale. Ils investissent beaucoup dans la circulation de l'information et son appropriation par les acteurs. Tous les échanges qui s'instaurent autour des savoirs sont l'occasion d'apprentissage collectif et de confrontations, qui vont permettre de mesurer les rapports de force et sont susceptibles de forger la confiance du public : la situation d'expertise produit plus que du savoir. Des suggestions pour une meilleure articulation entre les savoirs et la décision publique terminent cet article.

### Abstract

The objective of this empirical work has been a better understanding of the elaboration, the appropriation and the uses of knowledge for local policy-making with a particular glance at the experts and expertising in these processes. It has dealt with the case of natural hazards. Knowledge feeds a social elaborated and shared representation of the hazards which appears as the core of the action. The rationalist approaches which envelop public life lead to a scientific and technical legitimacy. In this context, resorting to expertising is inevitable. Information, expertising conclusions are widely distributed, but public debates lack. Expertising is submitted to many tensions. The more accurate come from the ambiguous place of the experts between the scientific and technical pool and the decision-making pool. They aren't independant from the local community but though, they don't coordinate enough. They work a lot for a good diffusion and appropriation of the information. All these exchanges around knowledge give the opportunity of collective learning and matching, which allow to measure the existing forces and to raise the confidence of the public. At the end, suggestions for a better link between knowledge and policy-making are exposed.

## Bibliographie

- BOURRELIER, P.-H., 1997, *La prévention des risques naturels. Rapport d'évaluation*, La documentation française, ISBN 2-11-003907-8, 702 p.
- BROCHOT, S., 2001, *L'insertion des connaissances dans l'action publique locale ; le cas des risques naturels*, pour le compte de l'action scientifique structurante Cemagref *Risques naturels* 2000, 87 p.
- CALLON, M., 1986, Éléments pour une sociologie de la traduction — La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de St-Brieuc, *L'année sociologique*, vol. 36, p. 169-208.
- CALLON, M., 1999, Des différentes formes de démocratie technique, *Risque et démocratie ; Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 38, IHESI, La documentation française, ISSN 1150-1634, p 37-73.
- CARTIER, S., 1999, *Entre recours à l'État et recours au marché, principes de solidarité face au risque de ruissellement érosif en pays de Caux*, CNRS/INRA-SAD, thèse de doctorat de sociologie de l'université Paris X-Nanterre soutenue le 1<sup>er</sup> juillet 1999, 543 p.
- DECROP, G., 1995, *Étude de vulnérabilité des Ruines de Séchilienne*, rapport, 30 p.
- DECROP, G., 1997, *De l'expertise scientifique au risque négocié. Le cas du risque en montagne*, Cemagref Éditions, ISBN 2-85362-487-0.
- DECROP, G., 1998, Introduction de la 2<sup>e</sup> partie, in *Prévenir les risques — De quoi les experts sont-ils responsables ?*, Decrop G. et Galland J.-P. (coord.), l'Aube, ISBN 2-87678-405-X, p. 81-85.
- DECROP, G., 2001, *Expertise et négociation des risques : « les scènes locales de risques » ont-elles une quelconque pertinence ?*, documents de travail du colloque Risques collectifs et situation de crise — Bilan et perspectives, 7-9 février 2001, Paris, CNRS, p. 147-157.
- DECROP, G., DOURLENS C., VIDAL-NAQUET, P.-A., 1997, *Les scènes locales de risque*, rapport de recherche pour le compte du contrat de plan État-région Rhône-Alpes, 236 p.
- DOURLENS, C., GALLAND, J.-P., VIDAL-NAQUET, P.-A., 1991, Introduction, in *Conquête de sécurité, gestion des risques*, Dourlens C., Galland J.-P., Theys J., Vidal-Naquet. P.A., L'Harmattan, ISBN 2-7384-0922-9, p. 11-41.
- ENEL, F., 1982, *Gestion du patrimoine naturel et gestion des risques naturels ; le cas de St-Colomban des Villards*, Cemagref Grenoble/SCORE.
- GALLAND, J.-P. (coord.), 1995, Débat, in *Actes d'expertise et responsabilités : le risque montagne*, dossier Techniques, territoires et société n° 28, min. de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, p. 19-22, 33-36 et 45-46.
- GILBERT, C., 1999, *Risques perçus et risques « construits » : une contradiction dépassable dans l'analyse de l'action publique*, Actes du 5<sup>e</sup> congrès de l'association française de science politique, table ronde n°4, Rennes, 28 sept.-1 oct. 1999.
- HABERMAS, J., 1973, *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, ISBN 2-07-071942-1, 211 p.
- JOBERT, B., MULLER, P., 1987, *L'État en action*, PUF, Paris, 242 p.
- LAROCHE, H., 1996, Autour des approches cognitives de la décision, in *Risques, crises et problématique de la décision dans les organisations. Point de vue de H. Laroche*, actes de la 4<sup>e</sup> séance du séminaire du programme Risques collectifs et situations de crise, Gilbert C., Bourdeaux I. (coord.), CNRS, p. 11-36.

- LASCOURMES, P., 1999, Productivité des controverses et renouveau de l'expertise, *in Risque et démocratie ; Les cahiers de la sécurité intérieure* n° 38, IHESI, La documentation française, ISSN 1150-1634, p. 75-95.
- LATOURE, 2000, Prenons garde au principe de précaution, *Le Monde*, 4 janvier 2000.
- MURA, R., 1985, Méthodologie de programmation des actions de restauration des terrains en montagne, *BTI*, 399/401-1985, p. 265-269.
- NATALI, J.-M., 1982, *Gestion du patrimoine naturel et gestion des risques naturels dans la commune de Jausiers*, Cemagref Grenoble/SCORE, 88 p. + annexes.
- OLLAGNON, H., 1982, La RTM dans une France décentralisée : plusieurs acteurs pour un dessein commun, *Revue forestière française*, XXXIV-5-1982, p. 213-237.
- PERETTI-WATEL, P., 1999, Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable ? Représentation du risque et inégalités sociales, *Risque et démocratie ; Les cahiers de la sécurité intérieure* n° 38, IHESI, La documentation française, ISSN 1150-1634, p. 9-33.
- POLLAK, M., 1985, Expertise et réglementation technologique, *in Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, actes de la table ronde organisée par le CRESAL à St-Etienne les 14 et 15 mars 1985, p. 253-271.
- ROQUEPLO, 1993, *Climats sous surveillance-Limites et conditions de l'expertise scientifique*, Economica, 401 p.
- ROQUEPLO, P., 1999, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, coll. Sciences en question, INRA éditions, ISBN 2-7380-0713-9, 111 p.
- SCHOENEICH, P., BUSSET-HENCHOZ, M.-C., 1998, La dissonance cognitive : facteur explicatif de l'accoutumance au risque, *RGA* 86-2, p. 53-62.
- VERRIER, C., 1980, *Coûts et avantages des travaux RTM — Cas des voies de communication*, mémoire de 3<sup>e</sup> cycle de l'IGA de Grenoble, pour le compte du Cemagref, 143 p.
- VIDAL-NAQUET, P., 1998, La territorialisation de l'expert — Le cas des CETE, *in Prévenir les risques — De quoi les experts sont-ils responsables ?* Decrop G. et Galland J.-P. (coord.), l'Aube, ISBN 2-87678-405-X, p. 43-54.
- VINCK, D., 1999, Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique — Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales, *Rev. Franç. Sociol.*, XL-2, p. 385-414.
- WEBER, M., 1991 (1<sup>re</sup> édition en 1919), *Le savant et le politique*, Plon, coll. 10/18.
- WYNNE, B., 1999, Une approche réflexive du partage entre savoir expert et savoir profane, *Risque et démocratie ; Les cahiers de la sécurité intérieure* n° 38, IHESI, La documentation française, ISSN 1150-1634, p. 9-33.